Une réforme de l'impôt sur l'épargne et l'investissement

Un rapport de recherche préparé pour le
Conseil économique du Canada
1987

Une réforme de l'impôt sur l'épargne et l'investissement

Une réforme de l'impôt sur l'épargne et l'investissement

Un rapport de recherche préparé pour le
Conseil économique du Canada
1987

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada
1987

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue EC22-143/1987F au Canada : 10,95 $
ISBN 0-660-92094-8 à l'étranger : 13,15 $

Prix sujet à changement sans préavis

Tous droits réservés. On ne peut reproduire aucune partie du présent ouvrage, sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit (électronique, mécanique, photographique) ni en faire un enregistrement sur support magnétique ou autre pour fins de dépistage ou après diffusion, sans autorisation écrite préalable des Services d'édition, Centre d'édition du gouvernement du Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9.

This report is also available in English under the title: *The Taxation of Savings and Investment.*

Table des matières

Avant-propos ix

1 Introduction 1
La toile de fond 1
La portée de notre étude 2
L'interdépendance des divers impôts sur le capital 3
Problématique macroéconomique 3
Les critères d'une réforme de la fiscalité 4
L'efficience 4
L'équité 6
La simplicité 9
Transparence et imputabilité 11
Stabilité et certitude 11
Le choix des objectifs 12
La problématique 12
Le choix de l'assiette fiscale 12
L'élargissement de l'assiette 14
Modifications à la structure des impôts 14
Les liens entre les bases de perception 15
Impôts directs ou indirects ? 16

2 La fiscalité du capital au Canada 17
Les bases de perception 17
Le revenu 17
La consommation 18
Le régime actuel 19
L'impôt sur les bénéfices des sociétés 20
L'impôt sur le revenu des particuliers 26
Les impôts indirects 30
L'impôt foncier 31
La fiscalité des richesses naturelles 32
Conclusion 33

3 Les stimulants à l'investissement 35
Un régime fiscal neutre 35
La mesure de l'incidence des impôts 36
Incidence des dispositions fiscales sur les investissements 36
L'impôt sur les bénéfices des sociétés 38
L'impôt des particuliers 38
Les taxes de vente 38
L'impôt foncier des entreprises 38
L'inflation 39
L'imposition des ressources naturelles 41
L'imposition des immeubles résidentiels 41
Les logements occupés par leur propriétaire 41

Le logement locatif 42
La fiscalité des entreprises 42
Décisions de financement 42
Les sociétés qui n'acquittent aucun impôt 42
L'intégration de l'impôt des sociétés et des particuliers 42
La fiscalité et les risques 43
L'investissement et le statut légal des entreprises 43
Les stimulants sont-ils efficients ? 44
Conclusion 45

4 L'imposition de l'épargne et du capital 47
L'épargne au Canada 47
Un examen de différentes assiettes fiscales 49
L'efficience économique à long terme 50
L'équité à long terme 51
L'équité horizontale 51
L'équité verticale 53
L'incidence de la fiscalité sur l'épargne 57
L'efficience économique intertemporelle 57
L'efficience économique globale 58
La transition vers un nouvel équilibre économique 61
Conclusion 62

5 La dimension internationale de la fiscalité 63
Les objectifs des dispositions fiscales internationales 64
L'équité et le revenu étranger 64
L'efficience et le revenu étranger 65
Le traitement fiscal du rendement des investissements étrangers 66
Le revenu étranger des particuliers 66
Le revenu étranger des sociétés canadiennes 66
Les revenus de placements des non-résidants 67
L'harmonisation fiscale 68
Impôts et position concurrentielle du Canada 68
Le déplacement du fardeau fiscal vers l'étranger 69
Le prélèvement de charges aux usagers des services publics 69
Le recours aux dégrèvements pour impôt étranger 69
L'arbitrage fiscal 71
Incidence de facteurs internationaux sur la conception du régime fiscal canadien 73
Un impôt sur la consommation et ses répercussions sur l'investissement étranger 73
Investissement étranger et croissance du revenu national 73
L'impôt sur le revenu des non-résidants 73
L'imposition des résidants et des non-résidants 74
Une comparaison des diverses options 75
Le Canada pourrait-il imposer seul un impôt sur la consommation ? 75

Un impôt sur le revenu de vie entière 77
Conclusion 77

6 La neutralité de l'impôt sur les sociétés 79
Le rôle de l'impôt sur les sociétés 79
Prélèvement à la source 80
Prélèvement sur les profits ou rentes économiques 80
Instrument de partage des risques 81
Instrument de la politique publique 81
La fiscalité actuelle des sociétés 81
Un impôt sur les encaisses 81
Les récentes initiatives fédérales 84
Les étapes vers la neutralité 89
Déductions pour la dépréciation véritable au coût de remplacement 90
Comptabilisation indexée des stocks 91
Déduction des intérêts réels 91
Taux statutaires uniformes de l'impôt sur les bénéfices 91
Intégration des impôts sur les sociétés et sur les particuliers 91
Compensation complète des pertes 92
Une réforme cohérente 92
Une réforme réaliste 93
Principales conclusions 94

7 L'imposition des particuliers 95
Un impôt sur le revenu annuel 96
Un impôt sur la consommation ou sur le revenu de vie entière 96
Imposition des encaisses et imposition préalable 96
L'épargne enregistrée 97
Transfert de richesse 98
Comment devrait-on imposer le revenu de vie entière ? 98
Inflation et indexation 101
Conclusion 102

8 Les impôts indirects 103
Les divers types d'impôts indirects 103
Taxes indirectes : produits importés et exportés 103
Les taxes d'accise 104
Les taxes de vente d'application générale 104
Comparaisons internationales 104
Modifier la structure du régime fiscal 105
L'imposition indirecte du rendement du capital 106
La réforme de la fiscalité indirecte 106
La réforme des taxes de vente 107
La mise en œuvre d'une taxe à la valeur ajoutée 108
La taxe sur les transactions commerciales 108
L'équité d'une taxe sur les transaction commerciales 109
Considérations internationales 109
Sommaire 110

9 L'impôt foncier au Canada 111
Le prélèvement de l'impôt foncier 111
La prestation de services 111
L'autonomie locale 112
Les effets économiques 112
L'incidence 112
Les taux moyens d'impôt effectifs 113
Les taux marginaux d'impôt effectifs 114
L'équité horizontale 114
Les effets sur l'affectation des ressources 115
L'exportation de l'impôt 115
La réforme de l'impôt foncier 116
Les avantages reçus 116
L'imposition résidentielle et non résidentielle 117
L'évaluation 117
Conclusion 118

10 L'imposition des richesses naturelles 119
L'efficience des instruments disponibles 119
Une taxe à la production 119
Un impôt sur les bénéfices 120
Les taux d'imposition effectifs au Canada 120
Les taux marginaux d'impôt effectifs 121
Quelques conclusions 122
Améliorer la fiscalité des ressources naturelles 122

11 Résumé et conclusions 127
Réformer l'imposition de l'épargne et de l'investissement 127
Les problèmes du régime fiscal actuel 127
Les principaux enjeux de la réforme fiscale 128
La portée de notre étude 128
La réforme d'impôts spécifiques 128
L'impôt personnel 129
L'impôt des sociétés 130
Les taxes de vente 131
L'imposition des richesses naturelles 132
L'impôt foncier 133
Comparaison avec la réforme fiscale aux États-Unis 133
Perspectives nationales et internationales 134

Appendice A - Recommandations 135

Appendice B - Études sur l'imposition de l'épargne et de l'investissement préparées pour le Conseil économique du Canada 147

Notes 151

Liste des tableaux et illustrations 163

Membres de l'équipe 167

Avant-propos

La très grande majorité des Canadiens conviennent qu'il est temps de réformer le régime fiscal. La plupart des gens d'affaires et bien d'autres estiment, en effet, que le régime actuel fait obstacle à l'efficacité économique et à la hausse du niveau de vie parce qu'il introduit des distorsions dans les décisions que prennent les investisseurs, les épargnants, les consommateurs et les producteurs.

Il existe également un terrain d'entente très large entre les gouvernements, les partis politiques et les observateurs indépendants quant à la nécessité d'éliminer les privilèges fiscaux et d'élargir ainsi l'assiette de l'impôt de manière à en abaisser les taux statutaires. Cette belle unanimité disparaît toutefois lorsqu'il est question de mesures précises, comme le révèle la controverse qui a suivi l'annonce récente, par le gouvernement fédéral, d'un vaste projet de réforme fiscale.

Plus tôt cette année, le Conseil a publié ses propres propositions de réforme fiscale, dans un rapport de synthèse intitulé *Hors du labyrinthe fiscal - Une réforme de l'impôt sur l'épargne et l'investissement*. Ce rapport contient 20 recommandations précises touchant tous les niveaux de gouvernement, de même que les principales formes d'imposition du revenu des particuliers et des sociétés, les taxes de vente et l'impôt foncier. Ces recommandations, que nous reproduisons ici en appendice, étaient fondées sur des travaux de recherche qui avaient duré trois ans et dont les résultats détaillés se trouvent dans le présent ouvrage.

Il ne sera pas facile de passer d'un régime fiscal élaboré au cours des années 70 à un système davantage axé sur les besoins prévus pour les années 90 et au-delà. Pour déterminer qui sera avantagé par la réforme fiscale et qui en fera les frais, il faut connaître de près des données (qui, précisément, ne sont pas accessibles au public) sur les revenus, les avoirs, le passif et les particularités fiscales de chaque Canadien et de chaque entreprise canadienne. Il faut aussi anticiper les réactions des contribuables à ces modifications, sachant qu'on ne peut les prévoir avec certitude. On ne saurait toutefois invoquer cette difficulté pour justifier l'inaction. Dans certains domaines importants, nous avons d'ailleurs été incités à recommander des changements graduels.

Cela dit, les membres du Conseil n'ont pu, malgré leurs efforts, parvenir à un plein consensus sur toutes les orientations présentées dans les pages qui suivent, non plus que sur les recommandations spécifiques présentées dans *Hors du labyrinthe fiscal*. Les vues divergentes de certains d'entre eux sont présentées aux pages 37 à 42 du rapport de synthèse.

Un Comité consultatif formé de trois membres du Conseil et de cinq fiscalistes de l'extérieur a examiné et a débattu les principaux résultats de la recherche, ajoutant ainsi leur optique particulière à l'orientation des travaux. Au nom du Conseil,

je tiens à remercier les membres de ce Comité pour leur contribution, très utile et très appréciée.

Judith Maxwell
Présidente

Une réforme de l'impôt sur l'épargne et l'investissement

AVIS AU LECTEUR

Signalons que nous avons utilisé dans les tableaux les symboles suivants, employés par Statistique Canada :

. . Chiffre non disponible
. . . n'ayant pas lieu de figurer
-- infime
- néant ou zéro
e estimation
p préliminaire
x données confidentielles en vertu des dispositions de la Loi sur la statistique relatives au secret.

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total.

1 Introduction

Les griefs à l'égard du régime fiscal au Canada sont très répandus. Certains plaisants vont jusqu'à dire que le privilège de payer des impôts constitue la vraie récompense de l'épargne, de l'effort et de l'esprit d'entreprise. Non seulement les contribuables se plaignent-ils de la complexité de l'impôt sur le revenu des particuliers, mais il se demandent en outre si tous ceux qui touchent un revenu supportent leur juste part du fardeau. Les entreprises, pour leur part, maugréent contre les coûts, en temps et en argent, que leur impose l'observance des lois fiscales et elles s'insurgent contre la nécessité de tenir compte des impôts dans leur décisions et de changer leurs projets pour se conformer aux fréquentes modifications apportées à la législation fiscale. Les pouvoirs publics, enfin, accusent le régime fiscal de récompenser l'échec plutôt que le succès et de ne pas financer adéquatement les services qu'ils dispensent à la population.

Mais avant de réformer la fiscalité, il faut une étude approfondie pour déterminer quel régime conviendrait le mieux au Canada. C'est pourquoi nous avons entrepris cet examen minutieux du régime d'imposition du rendement du capital, c'est-à-dire de l'épargne et de l'investissement. Bon nombre des critiques formulées envers le régime fiscal touchent au traitement qu'il accorde à ces deux éléments. Pour notre part, si nous avons fait de cette question l'objet essentiel de notre étude, c'est parce que l'imposition de l'épargne et de l'investissement nous semble jouer un rôle clé à l'égard de la production et du niveau de vie, aussi bien dans l'avenir qu'à l'heure actuelle. C'est, en effet, grâce à l'épargne tirée des revenus courants (ainsi qu'aux investissements en provenance de l'étranger) qu'est financée la formation du capital, laquelle, à son tour, fait croître la production future en mettant à la disposition des autres facteurs de production une plus grande quantité de capital matériel. Le niveau de la productivité des facteurs qui en découle détermine le niveau des salaires, le rendement du capital et le niveau de vie en général. Ainsi, peu importe qu'il encourage ou décourage l'épargne, l'impôt sur le capital a une influence marquée sur le niveau de vie.

Notre étude s'inspire du fait que, depuis quelques années, l'imposition du rendement du capital joue un rôle central dans la théorie des finances publiques. Les progrès accomplis au plan de la théorie, de l'élaboration de nouveaux outils d'analyse et de la vérification empirique ont sensiblement modifié les perceptions relatives à plusieurs des questions que nous examinerons dans les pages qui suivent. Néanmoins, une bonne partie des textes qui ont renouvelé ces perceptions font encore l'objet de contestations. Aussi estimons-nous que notre tâche consiste notamment à évaluer ces travaux récents afin de départager les points de convergence et de divergence. Nous avons par ailleurs entrepris d'étudier certaines questions qui nous paraissaient mériter une attention particulière. Nous nous sommes fixé comme objectif global de mettre en évidence les points forts et les points faibles du régime actuel d'imposition du capital et de contribuer au développement d'un consensus en faveur d'une réforme.

Dans la section qui suit, nous examinons les réformes fiscales qui se sont déroulées à l'étranger au cours de la période durant laquelle s'est déroulée notre recherche; le reste du chapitre est consacré à la description des grands thèmes analysés dans ce rapport et des critères qui définissent un « bon » régime fiscal, ainsi qu'à une esquisse des principales questions qui font l'objet des chapitres suivants.

La toile de fond

Les nombreuses mesures prises ou envisagées par les gouvernements en vue de réformer le régime fiscal – interventions et propositions qui vont bien au-delà des ajustements ponctuels que renferment habituellement les budgets annuels – témoignent de l'intérêt que suscite cette question. Pour s'en convaincre, on n'a qu'à examiner certaines des mesures prises ou proposées par le gouvernement fédéral depuis trois ans à l'égard des impôts indirects et des impôts sur les particuliers (ou sur les ménages) et sur les sociétés.

Dans son budget de 1985, le gouvernement proposait un impôt minimal afin d'accentuer le caractère d'équité de l'impôt sur les particuliers. Il limitait également l'indexation de cet impôt; pour stimuler les placements des ménages, il abolissait l'impôt sur le premier demi-million de dollars en plus-values (ou « gains de capital ») réalisé au cours de la vie du contribuable. En 1986, il proposait que la portion non imposable des cotisations aux régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) soit relevée progressivement jusqu'à un maximum de 15 500 dollars par contribuable.

Dans ce même budget, le gouvernement fédéral visait en outre à élargir l'assiette de l'impôt sur les sociétés en abolissant certains stimulants à l'investissement ou en limitant leur portée, en même temps qu'étaient abaissés les taux d'imposition statutaires. En ce qui concerne les impôts indirects, le budget de 1986 mentionnait la possibilité de remplacer la taxe de vente fédérale sur les biens manufacturiers, qui existe depuis 1926, par une « taxe sur les transactions commerciales », ou taxe à la valeur ajoutée (TVA), et de la substituer aux surtaxes sur les revenus des particuliers et les bénéfices des sociétés qui avaient été mises en place peu auparavant.

Plus récemment encore, le ministre fédéral des Finances a demandé aux fonctionnaires de son ministère de préparer un programme global de réforme fiscale pour le printemps de 1987 afin d'intégrer les trois éléments du régime fiscal (impôts sur les particuliers et sur les sociétés, taxe de vente) en un tout unifié[1].

La commission Macdonald a également, dans le rapport qu'elle publiait en 1985, proposé des mesures qui ont eu une influence marquante sur les orientations envisagées par les autorités politiques :

> [Il conviendrait] de tabler sur l'évolution récente qui modifierait l'impôt sur le revenu personnel en faveur d'un impôt sur la consommation des particuliers [. . .] Les autres méthodes de comptabilité qui définissent l'impôt sur les sociétés, tels la méthode des mouvements de capitaux et le caractère remboursable des crédits d'impôts, sont également dignes d'intérêt[2].

Les changements apportés à l'impôt visent, dans bien des cas, non seulement à améliorer le régime fiscal du Canada mais aussi à l'harmoniser avec les modifications que ses principaux partenaires commerciaux ont apportées ou se proposent d'apporter à leurs propres régimes. En effet, plusieurs pays ont entrepris de réformer radicalement leur fiscalité depuis quelques années – notamment aux États-Unis en 1986.

La réforme américaine survenait après deux années de débats intenses sur les mesures adoptées par le président Reagan, qui les qualifiait de « deuxième révolution américaine » : réduction de 50 à 33 % du taux maximal d'impôt sur les particuliers, réduction du nombre de paliers d'imposition à trois (33, 28 et 15 %), 80 % des ménages étant imposés au taux le plus faible, abaissement du taux maximal de l'impôt sur les sociétés (de 46 à 34 %), un taux plus faible encore s'appliquant aux petites entreprises.

Le Royaume-Uni, le Danemark, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont également abaissé leurs taux d'imposition statutaires et élargi leurs assiettes fiscales en éliminant une foule d'exemptions et de déductions. Au Royaume-Uni, par exemple, on a abaissé de 52 à 35 % le taux d'imposition des sociétés.

Enfin, le gouvernement canadien n'est pas le seul à s'intéresser à la taxe à la valeur ajoutée, déjà très répandue en Europe, où elle est d'ailleurs obligatoire pour les membres de la Communauté économique européenne. En Nouvelle-Zélande, on a remplacé les taxes indirectes par une TVA en 1986; les autorités japonaises ont récemment présenté un projet de loi prévoyant l'introduction graduelle d'une taxe similaire à partir de 1987.

Plusieurs gouvernements ont modifié, ou se proposent de modifier, leurs barèmes de taux d'imposition, notamment en réduisant le poids relatif de l'impôt sur les particuliers. Aux États-Unis, les recettes fiscales prélevées sur les bénéfices des sociétés doivent augmenter de 22 % pour compenser la baisse de 5 % prévue au titre de l'impôt personnel. En Nouvelle-Zélande, l'adoption de la TVA s'accompagne d'une réduction des taux s'appliquant aux ménages et aux sociétés, et les gouvernements du Canada et du Japon se proposent de pratiquer des réductions similaires lorsqu'ils adopteront leur propre TVA. Le Royaume-Uni a, pour sa part, accru l'importance de la TVA dans les recettes fiscales ces dernières années.

La portée de notre étude

Nos recherches ont porté sur toute une gamme d'impôts (impôts sur les revenus des particuliers et les bénéfices des sociétés, impôts fonciers, impôts sur les ressources, impôts indirects d'application générale), mais nous en avons exclu les impôts prélevés à des fins particulières (telle la taxe d'accise)[3]. Les impôts sur les ressources représentent un mode d'imposition du capital qui joue un rôle important dans l'économie canadienne. Très peu de pays de l'OCDE en tirent une part aussi grande de leurs recettes totales.

Nous ne nous bornerons pas, dans notre analyse, à examiner les éléments *visibles* du rendement du capital. Par exemple, le loyer implicite dont jouissent les propriétaires-occupants, bien qu'il ne soit pas imposé, est à juste titre comptabilisé au revenu national. Nous nous intéresserons donc autant au traitement fiscal de la plus-value associée au logement occupé par son propriétaire qu'au traitement fiscal de toute autre forme de placement. On ne saurait, en effet, négliger un élément d'actif qui représente environ 30 % du patrimoine matériel des ménages canadiens[4].

De même, nous nous intéresserons autant au traitement fiscal d'actifs comme les bâtiments et les machines

qu'à celui d'investissements moins tangibles (en « capital humain », par exemple). En d'autres termes, nous examinerons comment on devrait traiter les dépenses que les ménages affectent à l'instruction et à l'éducation, ainsi que le « rendement » de ces activités. On conteste depuis longtemps l'imposition des seuls actifs financiers du fait qu'elle favorise l'investissement en capital humain[5]. Certains pourront penser que l'analogie entre les investissements intangibles et les investissements en biens matériels est poussée trop loin. Pourtant, compte tenu du fait que, selon une estimation récente, la valeur du capital humain représente 96 % du capital total présent dans l'économie américaine[6], il n'est pas douteux que cet élément doive également tomber sous la coupe du régime fiscal.

L'interdépendance des divers impôts sur le capital

On ne saurait étudier séparément les divers impôts sur le rendement du capital, car il faut les concevoir comme faisant partie d'un ensemble de mesures interdépendantes. L'exemple le plus évident est celui du crédit d'impôt pour dividendes, qui permet d'éviter la double imposition de l'actionnaire du fait qu'il incorpore à la fois l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur les bénéfices des sociétés. C'est pourquoi on doit, au moment où l'on envisage de modifier l'impôt sur les sociétés, tenir compte des répercussions qu'une telle mesure pourrait également avoir sur les ménages.

Il va sans dire que nous ne nous intéressons pas qu'à la fiscalité fédérale. L'impôt foncier est perçu presque exclusivement par les administrations locales, tandis que les ressources sont essentiellement taxées par les gouvernements provinciaux. Le gouvernement fédéral et les provinces se partagent la responsabilité de percevoir les impôts sur les sociétés et sur les ménages.

Il faut donc considérer attentivement l'interaction des mesures fiscales prises par les divers paliers de gouvernement, car elles peuvent avoir des effets qui s'annulent réciproquement. C'est ainsi que, pour les petites entreprises, l'impôt sur les particuliers et l'impôt sur les sociétés sont entièrement intégrés dans la déclaration d'impôt fédéral, de sorte que les PME n'ont aucun intérêt à réaliser leurs profits en salaires plutôt qu'en dividendes, le fardeau fiscal fédéral étant le même dans les deux cas. Si, toutefois, on tient compte des dispositions fiscales des provinces, on constate que, dans certaines d'entre elles, les petites entreprises ont avantage à retirer leurs bénéfices sous forme de dividendes plutôt que de salaires.

À titre de dernier exemple des interdépendances qu'on trouve dans notre analyse, il faut considérer les rapports que le Canada entretient avec les autres pays. On connaît bien l'importance des échanges internationaux et des mouvements de capitaux pour l'économie canadienne, et c'est pourquoi notre analyse suppose que, dans une économie ouverte de petite taille, les pouvoirs réels de l'État sont restreints. De même, le Canada renonce à une partie de sa liberté d'action lorsqu'il signe des conventions fiscales avec ses partenaires commerciaux. S'il peut être tentant de déclarer que l'objectif de notre recherche devrait se limiter à définir le régime d'imposition du rendement du capital qui soit le plus efficace et le plus équitable pour le Canada, il nous faut néanmoins tenir compte de l'interdépendance de ce dernier avec d'autres pays.

Ces exemples montrent qu'il faut considérer les rapports entre les hausses d'impôt qui touchent le rendement du capital aussi bien que ceux qui existent entre la fiscalité et l'ensemble de l'économie. Pour faciliter la tâche, nous ferons largement appel à des outils de travail relativement nouveaux, telle l'analyse d'équilibre général.

Problématique macroéconomique

L'étude porte sur la structure du régime fiscal, c'est-à-dire sur les politiques d'encadrement conçues pour atteindre des objectifs économiques à long terme, y compris la hausse des niveaux de production et du niveau de vie. Comme le soulignait le comité Lortie en 1982, il ne convient pas de modifier la structure du régime fiscal pour poursuivre des objectifs macroéconomiques de court terme tels que la création immédiate d'emplois ou la diminution de l'inflation[7]. On pourrait d'ailleurs soutenir que la taille des déficits publics représente actuellement un problème structurel plus pressant que celui de la réforme du régime fiscal.

Notre analyse fera néanmoins abstraction de cette question et c'est en supposant constantes les recettes de l'État que nous chercherons les moyens d'améliorer le régime d'imposition du capital. À notre avis, ce n'est qu'au prix de telles améliorations qu'on pourra faire un premier pas vers la réduction des déficits publics. Nous constatons que les mécanismes actuels d'imposition de l'épargne et de l'investissement introduisent de graves aberrations dans le système économique. Bien entendu, on peut faire fi de ces distorsions et quand même augmenter les impôts, comme le gouvernement fédéral l'a fait en 1986 lorsqu'il a relevé la taxe de vente à la fabrication de 9 à 12 %. Notre analyse révèle toutefois que le coût des distorsions créées par cette action a largement dépassé le montant des recettes qu'elle a pu engendrer. C'est pourquoi nous croyons que les hausses d'impôt visant à réduire les déficits structurels auraient plus de mérite sur le plan économique et seraient mieux

acceptées si elles s'appliquaient à une assiette fiscale adéquatement redéfinie.

Les critères d'une réforme de la fiscalité

Avant de pouvoir juger si l'impôt sur la consommation est « meilleur » que l'impôt sur le revenu, ou de décider si le Canada devrait suivre l'exemple d'autres pays et élargir son assiette fiscale ou modifier la composition de ses impôts, il faut préciser les critères qui font qu'un régime fiscal est « bon ».

La plupart des critères d'un bon régime fiscal ont été définis il y a longtemps. C'est sans doute Adam Smith, en effet, qui a donné l'une des analyses les plus perspicaces de cette question[8]. Les critères que nous retiendrons ici sont l'efficience, l'équité, la simplicité, la stabilité et l'apport de la fiscalité à la transparence des actions de l'État en régime démocratique.

Nous constatons toutefois que l'importance relative de chacun de ces critères s'est modifiée au fil des années, soit parce que les valeurs sociales ont changé, soit parce que les recherches théoriques ont renouvelé la perception qu'on se fait de ces questions. C'est ainsi que les conceptions qui ralliaient les opinions des experts au moment où la commission Carter rédigeait son rapport provoqueraient vraisemblablement des divergences parmi ceux d'aujourd'hui.

L'efficience

La notion d'efficience naît de l'irréductible dilemme que pose la rareté des ressources nécessaires à la réalisation d'objectifs multiples. Dans le contexte qui nous intéresse ici, elle comporte également un aspect temporel important. Il ne s'agit pas uniquement de maximiser la production et le bien-être aujourd'hui, à l'aide des ressources disponibles, mais aussi à long terme, lorsqu'on pourra augmenter ces ressources. La définition statique de l'efficience est donc assez simple : on atteint l'optimum lorsqu'on ne peut accroître la production par le seul réaménagement des facteurs. Dans un contexte « dynamique » – c'est-à-dire, dans le temps –, il est plus difficile de parvenir à une notion juste de l'efficience. Comme hypothèse de travail, on pourrait dire que l'efficience est réalisée lorsqu'on ne peut accroître le bien-être d'une génération sans réduire celui des générations qui la précèdent ou qui la suivent.

Les partisans de la réforme fiscale affirment souvent que la fiscalité peut stimuler la croissance économique, mais il convient d'examiner avec soin les relations entre efficience et croissance.

L'accroissement de l'efficience peut contribuer à la hausse des niveaux de production et du taux de croissance économique *à court terme*, par exemple lorsqu'elle mène à une augmentation de la quantité des facteurs qui sont réellement employés et à leur utilisation optimale. Mais il est bien évident que cette amélioration est ponctuelle, c'est-à-dire que la progression s'arrête lorsque l'utilisation des facteurs atteint son niveau à la fois maximal et optimal. Une fois ce niveau atteint, seuls une augmentation du nombre de travailleurs ou le progrès technique peuvent contribuer à la croissance de l'économie. Nous ne nous sommes guère préoccupés de ces deux variables dans notre examen de la structure du régime fiscal, bien que le progrès technique puisse être influencé par la politique fiscale à l'égard de la recherche appliquée (« recherche et développement »).

Le principe de neutralité

Pour déterminer comment on pourra parvenir à une affectation plus efficiente des ressources à l'aide de l'impôt sur le capital, il faut d'abord se demander s'il existe un principe dont l'application assurera la réalisation de cet objectif. Or, il se trouve qu'un tel principe, énoncé clairement pour la première fois par Adam Smith dans *La richesse des nations*, existe effectivement, à savoir : l'État doit intervenir le moins possible dans le fonctionnement des mécanismes du marché. S'il existe des exceptions bien précises à cette règle, la définition opérationnelle de l'efficience comprend, encore aujourd'hui, cette notion de *neutralité* ou d'ingérence minimale dans les décisions économiques au sein de marchés efficients par ailleurs[9].

Bien entendu, les services à la collectivité doivent être financés par l'impôt et cela implique des coûts en soi. Il faut néanmoins viser à minimiser les coûts de cette intervention dans les mécanismes du marché.

Plusieurs applications du principe de neutralité se révéleront particulièrement importantes dans notre étude, notamment à l'égard du traitement fiscal de la consommation dans le temps et de celui de divers types de projets d'investissement.

La neutralité et la consommation dans le temps — Au moment de choisir l'assiette de l'impôt, il faut considérer comment la fiscalité devrait traiter la consommation dans le temps. Si l'on accepte le principe de la neutralité du régime fiscal, cela suppose-t-il qu'il s'applique aussi aux choix entre consommation présente et consommation future ?

Le choix entre l'impôt sur le revenu et l'impôt sur la consommation ou entre l'impôt sur le revenu annuel et l'impôt sur le revenu de vie entière repose, pour une

bonne part, sur la réponse à cette question. L'impôt sur le revenu annuel favorise la consommation immédiate au détriment de la consommation future, de sorte qu'il pénalise ceux qui préfèrent épargner maintenant et consommer plus tard.

On peut aussi examiner cette question du point de vue de la répartition des facteurs de production dans l'économie. La production et le niveau de vie seraient-ils plus élevés si l'on cessait d'imposer l'épargne, relevant ainsi le niveau des investissements ? En termes encore plus simples, épargnons-nous assez ?

Or, il peut arriver que la société décide de taxer l'épargne parce qu'elle ne souhaite pas que le régime fiscal soit neutre quant au choix entre consommation présente et consommation future. Les impôts sur le revenu et sur la consommation ont par ailleurs des effets importants sur l'offre de main-d'œuvre. Ces deux types d'impôt réduisent en effet l'effort de travail, car celui qui paie des impôts peut décider de cesser de travailler et d'opter pour le loisir, qui n'est pas frappé par l'impôt. Comme le revenu du travailleur est habituellement supérieur à sa consommation au cours de sa vie active, l'impôt sur la consommation et l'impôt sur le revenu de vie entière influeront davantage sur l'offre de travail que l'impôt sur le revenu annuel car, pour obtenir les mêmes recettes à l'aide de l'un ou l'autre de ces deux impôts, l'État devra, tout au moins à court terme, exiger des taux d'imposition plus élevés que ceux qui s'appliquent au revenu annuel.

De toute évidence, le débat sur les mérites relatifs de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la consommation ne débouche sur aucune solution théorique. Son issue tient plutôt à la réaction de l'épargne et de l'offre de travail face aux variations des taux d'imposition. Notre étude comporte des estimations inédites quant à l'importance relative de ces variables au Canada. Ces chiffres seront incorporés à un modèle capable de simuler l'incidence que peuvent avoir sur l'efficience les impôts sur le revenu et sur la consommation.

La neutralité et l'investissement — Un examen, même rapide, de la *Loi de l'impôt sur le revenu* révèle que les décideurs font peu de cas du principe de la minimisation de l'ingérence sur des marchés efficients par ailleurs. En effet, ils se servent abondamment du régime fiscal pour influencer le comportement des agents économiques dans la poursuite d'une grande variété d'objectifs en matière de politique sociale ou industrielle. L'impôt fédéral sur les sociétés, par exemple, comporte des dispositions visant à stimuler l'investissement dans des industries, des actifs et des régions de toutes sortes, selon diverses méthodes de financement, et s'adressant à des entreprises de toute taille et à des propriétaires de capitaux de tous genres. À ces mesures s'ajoutent d'autres stimulants fiscaux offerts par tous les paliers de gouvernement à ceux qui paient des impôts sur le revenu ou sur les bénéfices, des impôts indirects ou fonciers, ainsi que des redevances sur les ressources. Il existe même des stimulants pour inciter à utiliser ces divers stimulants ! Dans le secteur pétrolier et minier, par exemple, de nombreuses entreprises n'ont pu se prévaloir des mesures fiscales visant à stimuler l'exploration et la mise en valeur des ressources parce qu'elles étaient déjà exemptées d'impôts. On a donc mis en place divers modes de financement après impôt (actions accréditives, etc.) pour contourner ce problème.

Le comble : il y a des contre-stimulants pour limiter l'utilisation des stimulants ! On estime, en effet, qu'un trop grand nombre de personnes fortunées utilisent les stimulants fiscaux pour éviter de payer des impôts. Pour pallier à ce problème, on a récemment introduit un impôt minimum qui fixe une limite globale au recours aux stimulants par les particuliers.

L'un des principaux objectifs de notre recherche consiste à évaluer les effets de ces divers stimulants. Dans un régime fiscal qui traiterait de façon équitable les différentes catégories d'investissement, on s'attendrait à ce que les taux d'imposition soient à peu près égaux de l'une à l'autre. Nous visons donc à mesurer l'importance des écarts par rapport à cette norme et à en évaluer l'incidence.

Des études semblables, menées dans d'autres pays, ont relevé d'importantes inégalités dans le traitement fiscal de diverses catégories d'investissement, ce qui a créé des pressions en faveur d'une réforme de la fiscalité dans ces pays. L'une de ces études, dans laquelle on compare les taux d'imposition effectifs frappant les nouveaux investissements au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Allemagne de l'Ouest et en Suède, montre qu'on trouve dans ces pays des écarts importants dans le traitement fiscal du rendement de différentes catégories de capital. En effet, il n'est pas rare que les taux d'imposition sur les nouveaux projets d'investissement varient de $+100$ à -100 %[10]. L'un des auteurs de l'étude n'hésite pas à qualifier d'aléatoire le traitement fiscal de l'épargne et de l'investissement dans ces pays[11].

Aux yeux de l'économiste, ces grands écarts entre les taux d'imposition effectifs s'appliquant aux nouveaux projets d'investissement sont lourds de conséquences pour la production et le revenu. Comment, en effet, le système économique peut-il bénéficier d'une politique qui, à l'aide de stimulants fiscaux, favorise des investissements non rentables par ailleurs ? Cela revient à amoindrir le stock de capital et à provoquer une baisse des niveaux de production et de revenu.

Bien sûr, la plupart des entorses à la neutralité du régime fiscal sont le fruit de décisions délibérées visant des objectifs légitimes, bien qu'il existe des exceptions à cette règle[12]. Mais il reste que la poursuite d'objectifs bien intentionnés par l'intermédiaire du régime fiscal peut mener à la désintégration de l'assiette fiscale. Si le régime d'imposition renferme trop de stimulants, l'assiette de perception s'en trouve réduite, si bien qu'il faut relever les taux d'imposition pour produire un niveau déterminé de recettes fiscales. Ces taux de cotisation plus élevés incitent les contribuables à rechercher de nouvelles échappatoires[13]. C'est exactement la conclusion à laquelle est parvenue une commission d'enquête sur la fiscalité en Irlande :

> L'évolution de la taxe à la valeur ajoutée en Irlande fait écho à un thème familier. À ses débuts en 1972, la taxe s'appliquait à une assiette large, et les taux étaient raisonnablement modestes et tout à fait acceptables. Il s'est produit par la suite une érosion de la base de perception et les taux d'imposition sur ce qui en reste ont augmenté pour atteindre des niveaux inacceptables. Cette hausse a accru les pressions en faveur de nouvelles concessions auxquelles il est très difficile d'opposer une résistance rationnelle[14].

Soulignons, enfin, que tous les écarts par rapport à la neutralité du régime fiscal vis-à-vis l'investissement ne résultent pas forcément de politiques délibérées. Une autre de nos tâches consistera à déterminer dans quelle mesure l'interaction de l'inflation et la non-indexation des impôts entraîne des distorsions systématiques quant au volume et à la structure des investissements.

Le coût en efficience des impôts

En économique, la notion du coût d'efficience de diverses méthodes d'imposition n'englobe pas seulement le montant des recettes qu'on peut tirer d'un impôt. En effet, le régime d'imposition suscite aussi des coûts *supplémentaires* du fait qu'il amène les contribuables à adopter un comportement non souhaitable par ailleurs. En réaction à une hausse de l'impôt sur les salaires, par exemple, ceux-ci peuvent décider de travailler moins qu'ils ne le feraient autrement, tout comme la mise en place d'un impôt sur l'épargne les incitera à épargner moins. Aux yeux des économistes, ces changements de comportement sont les coûts en efficience de l'impôt (aussi appelés coûts allocatifs, coûts de répartition, coûts sociaux ou fardeaux excédentaires); l'analyse des changements de comportement suscités par diverses méthodes d'imposition permet d'évaluer les mérites respectifs de ces dernières.

Ce n'est qu'à une époque récente qu'on a pris conscience de l'importance des coûts en efficience que le régime fiscal peut engendrer. Au début des années 60, les analyses innovatrices de Harberger indiquaient que les pertes en efficience au titre de la production qui découlaient de l'effet conjugué des impôts sur les sociétés, sur les ménages et sur la propriété foncière aux États-Unis ne représentaient que 0,5 % du PNB[15]. Il est tout à fait possible que cette observation ait amené les réformateurs de la fiscalité au Canada, à l'époque de la commission Carter, à considérer comme minimes les coûts en efficience des impôts. Or, une estimation plus récente montre qu'ils peuvent atteindre de 8 à 10 % du PNB[16], tandis qu'aux États-Unis on a avancé des chiffres variant entre 17 et 56 % de chaque dollar additionnel de recettes[17]. Pour le Canada, un auteur va même jusqu'à soutenir que le coût en efficience marginal d'une hausse des impôts peut être au moins égal aux recettes perçues[18]!

Le moins qu'on puisse dire, c'est que des chiffres comme ceux-là soulèvent de graves questions quant au niveau global de l'imposition, à la taille de l'État et aux causes des distorsions que comporte le régime fiscal. C'est d'ailleurs pourquoi on accorde désormais beaucoup plus d'attention au problème de l'efficience dans les débats sur la réforme fiscale.

L'équité

Pour évaluer le caractère d'équité des impôts, on mesure habituellement l'équité horizontale (les ménages qui se trouvent dans la même tranche de revenus sont-ils traités de façon égale ?) et l'équité verticale (le fardeau fiscal est-il réparti équitablement entre les personnes appartenant à des couches économiques différentes ?).

L'équité horizontale

Dans quelle mesure les personnes appartenant à une même classe économique sont-elles traitées identiquement par le régime fiscal ? Le critère de l'équité horizontale a toujours joué un rôle important dans l'évaluation de l'équité globale du régime fiscal, et il était au coeur des préoccupations de la commission Carter[19]. Il demeure l'un des principaux objectifs de notre étude.

Le critère de l'équité horizontale a été réinterprété et réévalué depuis la commission Carter. On attache aujourd'hui plus d'importance au fait que le traitement fiscal préférentiel, qui représente un écart par rapport à l'équité horizontale, peut être « capitalisé » dans le prix des actifs ou des activités favorisées. L'effet sur la valeur des actifs peut être presque instantané, comme dans le cas d'une évaluation foncière favorable qui permet d'exiger un prix plus élevé pour une maison. Dans d'autres cas, le marché pourra mettre un certain temps

à réagir et à réaffecter les ressources vers le secteur favorisé. Tôt ou tard, cependant, le rendement après impôt sera comparable à celui d'activités semblables. Ainsi, il ne fait pas de doute que le traitement privilégié dont jouit actuellement l'industrie cinématographique canadienne contribue à une expansion qu'elle n'aurait pas connue autrement, ce qui est précisément l'objectif visé. Compte tenu du degré de risque, le rendement après impôt du capital investi dans cette industrie devrait néanmoins être le même que dans les autres secteurs de l'économie.

Les rendements exceptionnels que peuvent engendrer les activités favorisées par le régime fiscal peuvent être dissipés d'une autre façon. Il existe, en effet, tout un bataillon de fiscalistes qui se spécialisent dans l'appropriation des « rentes » qu'on peut obtenir des traitements fiscaux préférentiels. Par exemple, si le traitement fiscal des plus-values est plus avantageux que celui qui s'applique à d'autres formes de revenu, on fera appel aux services d'experts juridiques et comptables pour convertir les autres catégories de revenu en plus-values. Bien sûr, le coût des services de ces spécialistes vient amoindrir l'avantage initial que peuvent procurer de telles activités.

Cette réflexion nous permet de tirer plusieurs conclusions quant aux effets produits par l'adaptation aux déviations du régime fiscal par rapport au principe de l'équité horizontale. D'abord, il peut s'avérer difficile d'identifier les bénéficiaires du traitement fiscal préférentiel lorsque les marchés se seront ajustés, car il se peut que l'activité favorisée n'ait plus aucun avantage exceptionnel à offrir ou qu'il n'existe plus de bénéficiaires depuis longtemps. En un sens, les égaux sont traités de façon égale *après* la période d'adaptation. Ce sont peut-être ces adaptations aux privilèges fiscaux qui expliquent en partie pourquoi l'équité horizontale attire moins d'attention dans le débat actuel sur la réforme fiscale.

Il convient cependant de souligner que la dissipation des avantages que procure le traitement fiscal préférentiel ne fera disparaître les disparités horizontales que si ce traitement est accessible à tous et également apprécié par tous. Il est peu probable que ce soit le cas dans la pratique. Ainsi, bien que le régime fiscal actuel favorise la propriété domiciliaire, les goûts en la matière diffèrent, tout comme les moyens utilisés pour devenir propriétaire. C'est pourquoi, même si l'on capitalise les avantages du traitement fiscal préférentiel, il restera une part de disparité horizontale.

Ajoutons que le mouvement des ressources vers les activités favorisées par le régime fiscal afin d'égaliser les taux de rendement entraîne en lui-même une certaine inefficience. C'est ce qui a porté un observateur à conclure que la réduction des disparités horizontales peut concerner davantage les objectifs d'efficience que les objectifs d'équité[20]. Une autre étude affirme que les distorsions fiscales se traduisent toujours par un manque d'équité, par un manque d'efficience ou par les deux ensemble[21].

Le débat sur l'importance des disparités horizontales au sein du régime fiscal a mis en relief les préoccupations touchant à l'équité du traitement accordé aux détenteurs d'actifs au moment de la mise en oeuvre d'une réforme fiscale. Une modification soudaine aux règlements fiscaux se répercutera sur la valeur des actifs, en même temps qu'elle produira des gains ou des pertes imprévus qui seront perçus comme inéquitables. Ainsi, en régime d'imposition globale du revenu annuel, il faut admettre que si l'on décidait soudainement d'imposer le loyer implicite des propriétaires-occupants, près du tiers des ménages canadiens subiraient une perte en capital (ou moins-value). Du reste, le principal obstacle à une réforme de l'impôt foncier qui consisterait à évaluer tous les immeubles à leur juste valeur marchande semble justement avoir été l'ampleur des pertes en valeur qu'entraînerait une telle politique[22].

L'équité verticale

Nous nous intéressons aussi à l'équité verticale, c'est-à-dire au traitement fiscal que reçoivent des ménages dont les ressources financières diffèrent, ainsi qu'à ses répercussions sur la répartition du fardeau fiscal entre les différentes couches économiques de la population.

Il convient de signaler au départ que les objectifs relatifs à la répartition des revenus suscitent inévitablement des divergences d'opinions et font appel à des jugements de valeur qui débordent largement le domaine de l'économique. De toute façon, c'est aux représentants élus par la population qu'il incombe de décider du degré approprié de redistribution que devrait comporter le régime fiscal. *C'est pourquoi nous ne proposons dans ce rapport aucune modification à l'incidence actuelle de la fiscalité.* Nous nous bornons plutôt à chercher des dispositions fiscales qui permettront d'accroître les ressources à la disposition de la société et nous laissons aux hommes politiques la responsabilité d'amorcer un débat plus approfondi sur le rôle du régime fiscal dans la redistribution des revenus.

Les économistes peuvent néanmoins contribuer au débat en calculant l'incidence véritable du régime fiscal et en signalant les coûts qu'engendre, du point de vue d'autres critères, la poursuite d'objectifs d'équité déterminés. Nous constatons d'ailleurs que les opinions à l'égard de ces deux questions se sont modifiées substantiellement au cours des années, ce qui n'a pas

manqué d'influer sur l'orientation des projets de réforme fiscale.

L'incidence de la fiscalité — Le calcul de l'incidence de la fiscalité comprend généralement deux grandes étapes, soit la cueillette de données sur la répartition des revenus au cours d'une période déterminée et la formulation d'hypothèses quant à l'incidence de certains impôts. Jusqu'à récemment, la plupart des études consacrées à cette question reposaient sur des données annuelles. Les auteurs s'accordaient pour dire que la fiscalité *dans son ensemble* ne contribue guère à redistribuer les revenus[23]. C'est pourquoi de nombreux réformateurs des années 60, postulant par ailleurs que le régime fiscal ne comportait pas de coûts en efficience importants, ont proposé que soit accrue la progressivité des taux d'imposition.

Or, la conclusion fondamentale de ces auteurs présente plusieurs failles. Premièrement, il est bien connu que les disparités du revenu et de certaines de ses composantes, qui occupent une place importante dans ces études, sont beaucoup plus marquées dans les données annuelles que dans celles qui portent sur des périodes plus longues. C'est ainsi que le revenu, l'épargne et la consommation d'une personne dépendent de son âge ou de sa position dans le cycle de vie, si bien que le calcul de la répartition des revenus en fonction de données annuelles donne une image fausse des caractéristiques des tranches de revenu au sommet et au bas de l'échelle. Une étude effectuée récemment au Canada montre, par exemple, que l'âge moyen du chef de famille varie entre 60 ans dans le décile inférieur et 45 ans, environ, dans le décile le plus élevé[24]. En outre, les chiffres annuels donnent des revenus et de la richesse une image transitoire qui, par définition, ne constitue pas un bon indice de la situation relative de l'individu à long terme. Ainsi, de nombreux facteurs peuvent bouleverser les flux normaux du revenu, de l'épargne et de la consommation – des périodes de chômage ou des gains inattendus provenant d'un héritage ou d'une loterie, par exemple. Le calcul de la répartition des revenus en fonction de données annuelles produit donc un « instantané » qui n'est pas forcément représentatif de la situation des personnes vue dans une perspective plus longue. On a, du reste, montré que les écarts observés dans les chiffres annuels sont réduits de moitié lorsqu'on les mesure en fonction des revenus de vie entière[25].

En second lieu, plusieurs des hypothèses relatives à l'incidence de certains impôts ont été contestées. L'incidence des taxes de vente et d'accise, notamment, n'est pas clairement établie à l'heure actuelle. Par le passé, on avait pris l'habitude de les considérer comme régressives, mais certains auteurs ont pu soutenir récemment que l'incidence de ces taxes est proportionnelle ou même progressive[26].

Une autre étude montre que le calcul de l'incidence fondé sur des données annuelles comporte une part considérable de postulats implicites. L'auteur affirme, en effet, que le régime fiscal peut paraître fortement progressif ou régressif selon les hypothèses retenues quant à l'incidence des impôts[27]. Or, ce facteur perd une grande partie de son importance dans les modèles qui reposent sur les revenus de vie entière. L'un de ces modèles montre que les inégalités dans la répartition des revenus au Canada sont alors beaucoup moins marquées que ne le suggèrent les données annuelles, et que l'incidence du régime fiscal canadien est légèrement progressive[28].

Dans les calculs de l'incidence de la fiscalité décrits jusqu'ici, il n'est pas question de la réaction des contribuables face à l'impôt. Ainsi, dans une perspective statique, on peut supposer que le capital supporte le fardeau de l'impôt foncier ou de l'impôt sur les bénéfices des sociétés sous la forme d'une baisse du taux de rendement, laquelle accroît la part des autres facteurs de production dans le revenu national.

Dans une perspective dynamique, par contre, si le taux de rendement du capital est réduit, cela se répercutera sur l'investissement et, par conséquent, sur le stock de capital avec lequel la main-d'œuvre doit travailler, ce qui fera diminuer la productivité et les salaires. Toute tentative de réduire la part du capital peut donc, à long terme, faire baisser celle du travail. Les chapitres subséquents de notre rapport sont consacrés en grande partie à l'analyse des effets dynamiques de l'impôt sur le rendement du capital.

Le degré d'ouverture de l'économie canadienne – c'est-à-dire la très grande importance qu'y représentent les échanges et les mouvements internationaux des facteurs de production – constitue un dernier facteur qui vient compliquer l'analyse de l'incidence du régime fiscal. Dans une économie ouverte, il va de soi qu'un impôt frappant un facteur de production mobile a peu de chance d'être efficace. Ainsi, toute tentative de taxer les capitaux internationaux, extrêmement mobiles, risque d'inciter les investisseurs à les placer ailleurs. Concrètement, le fardeau d'un impôt sur les facteurs mobiles de production dans une économie ouverte sera supporté par les facteurs moins mobiles, principalement les travailleurs et les propriétaires fonciers.

Les coûts de la redistribution — L'importance moindre accordée à l'équité verticale dans le débat actuel sur la réforme fiscale résulte peut-être, en partie tout au moins, de certains des facteurs évoqués plus haut. En effet, la question de la redistribution des revenus pourra sembler moins urgente si l'on estime qu'en longue période, les disparités sont moins graves que ne le laissent supposer les calculs fondés sur des données annuelles. L'incidence des impôts peut aussi se révéler plus

progressive à long terme qu'elle ne l'est dans une perspective plus courte. Dans une optique dynamique, on peut d'ailleurs penser qu'il est excessivement restrictif de ne considérer la répartition des revenus que dans une perspective à court terme.

D'autres éléments ont aussi contribué à réduire l'importance accordée à l'objectif de la redistribution des revenus par le biais du régime fiscal. En particulier, le coût en efficience de la redistribution, considéré comme relativement peu important durant les années 60[29], a aujourd'hui acquis droit de cité dans les analyses fiscales. Un article récent soutient qu'une simple subvention accordée aux ménages qui se trouvent dans les deux déciles inférieurs de l'échelle des revenus entraîne des coûts en efficience équivalant à 3,50 $ par dollar redistribué[30]. Ces coûts sont essentiellement attribuables aux effets de la subvention sur la propension à travailler tant des récipiendaires que des contribuables qui financent ces transferts. Les travaux consacrés à l'imposition optimale indiquent que les coûts d'une politique fiscale égalitariste seraient considérables, pour les mêmes raisons[31]. Enfin, les simulations, d'ailleurs peu nombreuses, en équilibre général des choix qui doivent être faits entre les objectifs d'efficience et de redistribution des revenus dans le régime fiscal laissent croire que le rôle que joue l'incidence de la fiscalité à l'égard de la détermination du niveau de la production totale est tout aussi important que, par exemple, celui du choix entre le revenu ou la consommation comme base de perception de l'impôt[32].

Parallèlement à cet intérêt des théoriciens envers le coût de la redistribution des revenus, on observe dans de nombreux pays une volonté politique de simplifier les barèmes de l'impôt, notamment en abaissant les taux marginaux applicables aux tranches de revenu supérieures. Plusieurs pays de l'OCDE ont modifié leurs barèmes en ce sens depuis quelques années. L'exemple le mieux connu est celui des États-Unis, où le taux marginal maximal de l'impôt fédéral sur les particuliers est passé de 70 % en 1981 à 33 %, suite à la récente réforme fiscale[33].

La simplicité

L'objectif de simplicité du régime fiscal est sans doute le plus facile à saisir mais, compte tenu des diverses pressions qui s'exercent sur les autorités politiques, il pourrait être assez difficile de le réaliser. Il faut néanmoins accorder toute l'attention voulue aux plaintes exprimées à l'égard de la complexité du régime canadien car son fonctionnement repose, en grande partie, sur la participation volontaire des contribuables. Toute perte de confiance de ces derniers pourrait miner le caractère volontaire du système.

Les griefs des contribuables quant à la complexité du régime fiscal nous semblent tout à fait justifiés. Au fédéral, un peu moins de 40 % des ménages font appel à quelqu'un d'autre pour remplir leur déclaration d'impôt[34]. Un autre indice révélateur est le manque de connaissance qu'ont du régime ceux qui sont censés l'administrer. Le comité Nielsen a souligné que

> . . .la fonction publique se divise en un petit groupe de fonctionnaires qui comprennent le régime fiscal et ses incidences sur l'affectation des capitaux privés et un groupe beaucoup plus important qui agit comme s'il n'y avait pas d'impôt sur les sociétés[35].

Le comité a constaté qu'au fédéral, deux ministères sectoriels, seulement, pouvaient être considérés comme avertis en matière fiscale[36].

La complexité du régime découle soit du barème de l'impôt, soit de la base de perception.

La complexité des barèmes

La plupart des économistes estiment que la complexité des barèmes de l'impôt ne pose pas de problème insurmontable et que la compression du nombre de paliers à deux ou trois, comme l'a fait récemment le gouvernement américain, ne résoud rien[37]. Il faut, en effet, mettre beaucoup plus de temps à calculer le revenu imposable qu'à trouver le taux d'impôt applicable dans le tableau que renferme la formule T1 que doivent remplir les contribuables canadiens.

La progressivité des taux d'imposition, qui vise à accentuer le caractère d'équité du régime fiscal, complique néanmoins ce dernier. Ainsi, les règles fiscales prévoient l'étalement du revenu afin de contrecarrer l'effet des taux d'imposition progressifs sur un revenu qui aurait été concentré sur une seule année. Ces dispositions ont pour objet de rendre le régime plus équitable sur une période relativement plus longue que l'année de comptabilisation des impôts. Les REER et autres mesures semblables sont également des instruments importants dont les particuliers peuvent se servir pour étaler eux-mêmes le paiement des impôts sur leur vie entière.

L'indexation sert aussi à accroître l'équité du régime fiscal. Au Canada, la méthode préférée consiste à indexer au taux d'inflation les paliers d'imposition et les exemptions personnelles. En ce qui concerne le rendement du capital, l'indexation complète des impôts sur les sociétés et sur les ménages exige une procédure beaucoup plus complexe. Par ailleurs, l'un des principaux avantages attribués à l'imposition du revenu ou de la consommation de vie entière des particuliers, de même qu'à l'imposition des encaisses des sociétés, est que ces

bases de perception seraient relativement peu touchées par l'inflation. Il faudrait néanmoins ajuster les paliers d'imposition et les exonérations si l'on désirait appliquer des barèmes progressifs à ces assiettes fiscales.

Il ressort de cette dernière considération qu'un régime comportant un taux d'impôt uniforme éliminerait en grande partie la nécessité de l'indexation et de l'étalement. Aux États-Unis, Hall et Rabushka ont d'ailleurs formulé une proposition bien étayée en ce sens. D'après la publicité entourant cette proposition, la déclaration annuelle d'impôt, tant des entreprises que des particuliers, pourrait alors s'effectuer sur une carte postale[38]! Bien que les régimes à taux d'impôt uniforme puissent avoir une incidence progressive (en délimitant, suivant des critères convenables, la tranche de faibles revenus exonérée d'impôt, par exemple), ils ne manqueraient pas de modifier sensiblement la répartition du fardeau fiscal, dont une partie serait transférée de la classe riche à la classe moyenne.

La complexité de l'assiette fiscale

Puisque ce n'est pas au barème des taux d'impôt qu'on peut d'abord attribuer la complexité du régime fiscal, on peut conclure que c'est dans la base de perception que réside la difficulté.

On peut d'ailleurs le constater à l'évidence : la base de perception des impôts canadiens manque d'uniformité et de cohérence. Ceci a pour effet d'inciter les contribuables à tenter de contourner les règlements fiscaux en arrangeant leurs affaires de telle façon que des activités essentiellement semblables soient imposées à des taux faibles plutôt qu'élevés. Les autorités politiques tentent d'empêcher ces opérations d'arbitrage fiscal en adoptant des lois destinées à fermer les échappatoires, ajoutant ainsi à la complexité du système.

L'impôt sur le revenu des particuliers offre un terrain d'élection pour l'arbitrage fiscal. Le problème fondamental tient au fait que les revenus sont imposés à des taux différents suivant leur source et leur utilisation. Les traitements différents accordés aux plus-values et aux autres catégories de revenu illustrent parfaitement cette absence de cohérence. On estime que près de la moitié des dispositions du code fiscal des États-Unis visent à restreindre l'emploi que font les contribuables américains des taux d'imposition inférieurs applicables aux plus-values à échéance longue[39].

Le recours aux stimulants fiscaux pour promouvoir les objectifs de la politique industrielle ou sociale constitue un autre facteur évident de complexité. Comme nous l'avons vu, ces stimulants abondent.

Les coûts qu'engendre la complexité du régime fiscal ne se résument pas au temps consacré au rituel annuel de l'établissement de la déclaration d'impôt. Nécessité moins visible, peut-être, mais tout aussi importante, le contribuable doit, en effet, tenir compte des impôts dans les décisions économiques qu'il prend tout au long de l'année.

Le choix d'une base de perception uniforme et cohérente est la solution qu'on propose depuis longtemps pour surmonter ces difficultés. Soulignons que la nature précise de l'assiette fiscale retenue n'est pas ici en cause. En effet, bien que les exemples donnés ci-haut s'inscrivent dans le cadre du régime d'impôt sur le revenu annuel, les partisans de l'impôt sur le revenu de vie entière tout autant que ceux de l'impôt sur la consommation s'opposeraient eux aussi à l'incohérence des règles actuelles à l'égard de l'épargne.

Le choix d'un principe d'imposition cohérent représenterait un grand pas vers la simplification du régime fiscal, même s'il permettait aux méthodes comptables utilisées d'être plus ou moins simples selon l'assiette fiscale adoptée. Par exemple, les partisans de l'impôt sur le revenu ou la consommation de vie entière, de la TVA ou de l'imposition des encaisses des entreprises affirment que ces formules seraient beaucoup plus simples que les impôts actuels sur les particuliers et sur les sociétés du fait qu'elles feraient appel à des méthodes de comptabilité de caisse plutôt que de comptabilité d'exercice.

Le lecteur aura compris que, dans le calcul des impôts sur les particuliers et sur les sociétés, les recettes et les dépenses courantes et les immobilisations sont traitées de façon différente. Ainsi, l'entreprise a droit à une déduction immédiate pour les salaires versés. En revanche, les actifs matériels achetés ne sont pas immédiatement déductibles du revenu imposable, car ils ne sont pas consommés immédiatement dans la production. Au moment de calculer son revenu imposable, l'entreprise se servira des « provisions pour amortissement » pour tenir compte de la perte en valeur de ces actifs au cours des années.

Il faut apporter des modifications semblables aux éléments de capital dans le calcul de l'impôt sur le revenu annuel des particuliers. Ainsi, la stricte application de cet impôt exige qu'on incorpore aux revenus ceux qui prennent la forme de gains en capital. Or, cette exigence pose des difficultés considérables lorsqu'aucun actif n'est acheté ou vendu au cours de l'année.

Les concepts de la comptabilité d'exercice incorporés dans l'impôt sur le revenu annuel des ménages ou sur les bénéfices annuels des sociétés exigent donc du contribuable qu'il effectue des opérations d'imputation

dans sa déclaration d'impôt. Même dans le meilleur des cas, ces calculs comportent inévitablement une certaine imprécision. Dans des circonstances moins favorables (en période d'inflation rapide, par exemple), le recours à la comptabilité d'exercice soulève des problèmes beaucoup plus grands.

En revanche, l'adoption de l'impôt sur le revenu ou la consommation de vie entière, de l'impôt sur les encaisses des sociétés ou de la taxe à la valeur ajoutée permettrait d'éviter cette difficulté puisqu'elle éliminerait la comptabilité d'exercice. L'impôt sur le revenu ou la consommation de vie entière exigerait tout simplement qu'on tienne compte des flux courants de revenus et d'épargne. En régime d'imposition des encaisses des sociétés, les achats de biens d'équipement seraient immédiatement considérés comme des charges courantes et déduits des rentrées brutes de l'entreprise. De même, une TVA de type européen permettrait aux entreprises de déduire immédiatement leurs achats de biens d'équipement.

La simplicité d'application est donc un critère important dont il faut tenir compte dans l'analyse des mérites respectifs de diverses assiettes fiscales.

Transparence et imputabilité

Les spécialistes des finances publiques maintiennent depuis longtemps que les impôts doivent être transparents et qu'ils doivent être perçus sans laisser place à l'arbitraire administratif. Ces caractéristiques répondent à l'exigence d'imputabilité de l'État en régime démocratique.

À cette exigence vient s'ajouter une préoccupation déjà plus ancienne, à savoir que le régime fiscal doit limiter ce qu'on perçoit comme la tendance naturelle de l'État à prendre de l'expansion, que cette tendance soit en réponse à l'action des groupes de pression ou à la croissance de l'appareil bureaucratique[40].

Ces préoccupations ne sont pas absentes du débat actuel sur la réforme fiscale. Craignant qu'une taxe à la valeur ajoutée ne devienne une « machine à sous » qui mènerait à une croissance démesurée de l'État, le Département américain du Trésor a refusé de l'inclure dans ses propositions de réforme fiscale[41]. Au Canada, on pourrait considérer la taxe de vente fédérale sur les produits manufacturés comme une violation des principes de transparence et d'imputabilité de l'État, car elle est en grande partie dissimulée aux yeux de la population et représente un cas patent d'arbitraire administratif. En revanche, les taxes de vente au détail, les impôts fonciers et les impôts sur le revenu des particuliers affichent des caractéristiques de transparence et d'imputabilité beaucoup plus marquées.

Ceux qui prônent la transparence des impôts et la responsabilité gouvernementale favorisent aussi l'indexation au taux d'inflation. Ils estiment, en effet, qu'un gouvernement qui veut accroître ses recettes fiscales doit hausser les impôts ouvertement plutôt que de tout simplement s'abstenir de les indexer. Cette position s'inspire en partie des craintes à l'égard de l'expansion de l'État. Signalons qu'il n'y a pas qu'au Canada que l'effet conjugué de la progressivité de l'impôt, de la non-indexation et de l'inflation a permis aux pouvoirs publics d'accaparer une part croissante du revenu national au cours des années 60 et 70.

Enfin, la présence de nombreux stimulants dissimulés dans le régime fiscal va à l'encontre du principe de transparence. Ce sont d'ailleurs les inquiétudes nourries à l'égard de ces exonérations qui ont mené aux analyses sur les « dépenses fiscales » des gouvernements au cours des années 60. Nous reviendrons plus loin sur cette question, que nous avons examinée à l'aide d'outils d'analyse mis au point récemment.

Stabilité et certitude

Il existe une littérature abondante concernant l'efficience et l'équité de divers régimes fiscaux, mais l'un des griefs exprimés le plus fréquemment par les hommes et femmes d'affaires touche à la fréquence des changements apportés au régime actuel. Ce souci est tout à fait légitime et il n'a d'ailleurs pas été ignoré des économistes. Déjà, Adam Smith soulignait que la certitude est un des principaux critères d'un bon régime fiscal. L'adage suivant lequel un vieil impôt est un bon impôt reflète également la conviction que la stabilité est un atout de tout bon régime fiscal.

Malheureusement, de nombreux changements ont été apportés au régime fiscal canadien depuis sa création. Hettich et Winer ont signalé dans une étude récente pas moins de 17 occasions, au cours du premier siècle de la Confédération, où l'on a introduit un nouvel impôt fédéral ou aboli un impôt existant. À une époque plus récente, on dénombrait 55 changements importants (représentant plus de 100 millions de dollars chacun) apportés à la fiscalité fédérale durant les années 70, et ce, après les modifications issues du rapport de la commission Carter[42]. Un fiscaliste a observé que, même durant une année « tranquille », il semble que les modifications apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu* au Canada prennent plus de 100 pages[43]. Suivant ce critère, on n'a pas perdu de temps en 1986, car les modifications apportées à la loi cette année-là prennent plus de 300 pages !

Or, cette variabilité ne peut que nuire aux décisions d'investissement à long terme car celles-ci sont prises dans le contexte d'une législation fiscale donnée. Des changements soudains risquent évidemment de créer des perturbations économiques et de provoquer des gains et des pertes imprévus. L'incertitude associée à ces oscillations peut entraîner une baisse de la formation de capital. L'instabilité du régime peut en outre créer des distorsions dans les décisions que prennent les individus à l'égard de questions telles que leur choix de carrière, leur participation au marché du travail et leur lieu de résidence.

Malheureusement, un comportement jugé rationnel au cours d'une période donnée ne l'est pas forcément à une époque ultérieure. Ainsi, un investissement effectué en fonction d'un ensemble particulier de dispositions fiscales peut facilement devenir la victime de modifications subséquentes. Or, cette incohérence temporelle des comportements gouvernementaux peut entraîner des coûts considérables : à la limite, une série de promesses non tenues pourrait amener l'épargne et l'investissement à se tarir[44].

Le besoin de certitude et de stabilité explique d'ailleurs pourquoi les ouvrages sur la fiscalité tendent à privilégier des règles incorporées à la législation plutôt que des mesures discrétionnaires des autorités politiques. Cette préférence pour les règles est particulièrement marquée chez ceux qui pensent que la protection de la liberté de l'individu constitue un objectif primordial d'un bon régime fiscal; cette ligne de pensée va depuis Henry Simons dans les années 30 jusqu'à James Buchanan, le lauréat du prix Nobel en 1986.

La volonté de ne pas pénaliser les contribuables qui ont pris de bonne foi des décisions fondées sur les dispositions fiscales en vigueur explique pourquoi les projets de réforme devraient prévoir des mesures de transition adéquates. La protection des droits acquis et l'application graduelle des nouvelles règles faciliteront l'adaptation et réduiront l'importance des gains et pertes imprévus attribuables aux modifications apportées au régime.

Enfin, il est indispensable d'éliminer tous les défauts structurels du régime, telle l'action de l'inflation sur les impôts. Comme nous le verrons plus loin, non seulement l'inflation altère-t-elle les taux d'imposition effectifs de l'épargne et de l'investissement, mais elle privilégie certains types d'investissement et influence les choix en matière de financement et de production. Par ailleurs, les mesures ponctuelles adoptées pour corriger les effets de l'inflation peuvent aggraver, plutôt qu'atténuer, l'instabilité du régime fiscal.

Force est de conclure que le nombre de changements apportés au barème des taux d'impôt constitue l'un des principaux problèmes de la fiscalité canadienne. L'État pourrait atténuer les risques des investisseurs en réduisant l'incertitude engendrée par ses propres actions. Nous croyons également qu'en modifiant moins fréquemment les dispositions du régime, on stimulerait la formation de capital.

Le choix des objectifs

Notre examen des critères qui font un bon régime fiscal a révélé qu'il faut choisir parmi divers objectifs. Par exemple, on observe des conflits entre les exigences d'efficience et d'équité, surtout depuis qu'on apprécie plus correctement les coûts en efficience du régime actuel. Au demeurant, la complexité est peut-être une caractéristique inévitable de tout régime fiscal axé sur la réalisation simultanée d'objectifs tels que l'efficience, l'équité et la stabilité.

La nécessité de tenir compte de l'inflation fournit un exemple intéressant à cet égard, car non seulement les exemptions et les paliers de revenu imposable doivent-ils être indexés, ce qui a été fait par le passé au Canada, mais il faut qu'on fasse de même à l'égard de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et sur les revenus de placements des ménages, ce qui n'a jamais été tenté ici. Même si l'indexation devait ajouter à la complexité de l'impôt sur le revenu annuel, elle rendrait le système plus équitable et assurerait une stabilité et une efficience plus élevées dans l'économie, tout en réduisant l'incertitude.

On pourrait citer de nombreux autres exemples de compromis nécessaires, mais l'un d'entre eux mérite de servir d'avertissement avant d'aller plus loin : au moment d'instaurer un nouveau régime fiscal, il importe d'accorder un traitement équitable aux investissements déjà engagés sous le régime antérieur, même si les dispositions propres à assurer la transition risquent d'accroître considérablement la complexité du système.

La problématique

Le choix de l'assiette fiscale

La question sans aucun doute la plus importante de notre démarche - question également soulevée par la commission Macdonald - touche au choix de la base de perception. Au moment d'examiner les diverses bases possibles, nous avons dû tenir compte de questions telles que les rôles relatifs des impôts sur les personnes et sur les sociétés, ainsi que l'évolution du régime fiscal en contexte inflationniste.

L'impôt sur les particuliers : trois possibilités

La population canadienne est peut-être conditionnée à considérer le revenu comme l'indicateur le plus approprié de la capacité contributive, mais ce choix n'a jamais fait l'unanimité parmi les spécialistes des finances publiques.

On doit à Haig et Simons le principe suivant lequel le revenu est le meilleur moyen de mesurer la capacité contributive d'un particulier[45]. Au Canada, ce principe a reçu sa consécration dans le rapport de la commission Carter, publié en 1966[46]. L'imposition de la consommation a aussi ses lettres de noblesse, tant par la rigueur des analyses qui en ont été faites que par les appuis que lui ont donnés des économistes renommés[47]. C'est sans doute Hobbes, le philosophe politique du 17e siècle, qui a le mieux exprimé le principe de base de l'impôt sur la consommation : les citoyens, affirmait-il, devraient être taxés sur ce qu'ils tirent du système économique (leur consommation) plutôt que sur ce qu'ils y contribuent (leur revenu).

Un certain nombre d'instances officielles ont avalisé le choix du revenu ou de la consommation comme base de perception. Le rapport de la commission Carter reste, encore aujourd'hui, la référence essentielle à l'échelle mondiale en faveur de l'impôt sur le revenu. Le rapport publié en 1984 par le Département américain du Trésor, qui a débouché sur la réforme entreprise outre-frontière, représente un autre document important endossant le principe de l'impôt sur le revenu[48]. Pour ce qui est de l'impôt sur la consommation, la commission Macdonald au Canada est sans doute l'organisme qui l'a préconisé le plus récemment; cet impôt a aussi reçu l'appui du comité Meade au Royaume-Uni (1978)[49] et il a fait l'objet d'un rapport influent du Trésor américain en 1977[50].

Dans le présent rapport, nous examinons une troisième base de perception, le *revenu de vie entière*, que nous proposons de substituer à ce que nous appelons, pour bien faire la distinction, le *revenu annuel*.

Si le choix de la période de comptabilisation de l'impôt sur le revenu peut sembler être une question triviale à prime abord, il convient néanmoins de souligner que des principes importants sont en cause. Ceux qui s'opposent à l'imposition du revenu font habituellement valoir qu'elle taxe l'épargne deux fois[51]. Cette critique est justifiée si c'est le revenu annuel qui est taxé, puisque les montants épargnés, qui proviennent d'un revenu sur lequel l'impôt a déjà été prélevé, seront l'année suivante incorporés dans le revenu imposable. Comme nous le verrons plus loin, cela signifie que l'impôt sur le revenu annuel privilégie la consommation courante au détriment de la consommation future. Par ailleurs – et l'argument est de poids –, on reproche à l'impôt progressif sur le revenu annuel de ne pas traiter identiquement deux contribuables qui, toute leur vie durant, touchent un revenu équivalent mais dont l'un a un flux de revenu plus stable que l'autre.

Il est évident qu'à la réflexion, la plupart des régimes d'impôt sur le revenu s'écartent de diverses manières de la stricte perspective annuelle. Par exemple, les impôts sont habituellement prélevés à des intervalles de moins d'un an. D'autre part, les contribuables dont le revenu est irrégulier peuvent l'étaler sur plusieurs années. En outre, les pertes en capital peuvent habituellement servir à réduire les obligations fiscales des années antérieures ou postérieures. De même, certaines formes d'épargne en vue de la consommation future (par exemple, à la retraite) reçoivent un traitement fiscal favorable.

Un régime qui imposerait le *revenu de vie entière* de l'individu permettrait d'éviter les problèmes inhérents à l'impôt sur le revenu annuel – fluctuations du revenu, double imposition de l'épargne, et ainsi de suite. Dans le cadre d'un tel régime, le revenu global serait imposé, qu'il soit consommé sur-le-champ, épargné pour l'avenir, transmis par legs ou donné à d'autres personnes avant ou après le décès. En revanche, dans le cadre d'un régime d'impôt sur la consommation, les dons et legs ne seraient imposés qu'au moment où le bénéficiaire les dépenserait[52]. Comme nous le verrons, le régime fiscal canadien comporte déjà certaines dispositions qui pourraient faciliter la mise en place d'un impôt sur le revenu de vie entière.

L'impôt sur les sociétés

Il convient de souligner que la question du choix d'un indicateur de la capacité contributive revient à débattre l'effet des impôts sur les personnes. Les économistes s'accordent pour dire que la présence d'intermédiaires légalement constitués, telles les sociétés commerciales, n'a aucune importance dans ce contexte. La commission Carter l'a exprimé en des termes simples et directs :

> Tout impôt se répercute fatalement sur les particuliers et se traduit par une réduction de leur potentiel de consommation en biens et en services. Certes, les particuliers ne sont pas les seuls à verser l'impôt; le fisc frappe également les sociétés, les fiducies et les coopératives. Mais, en tant que tels, ces organismes ne peuvent être frappés d'impôts. Les effets avantageux ou désavantageux des impôts s'exercent en définitive sur les personnes qui travaillent pour ces entités juridiques, leur vendent des marchandises, en achètent d'elles, ou en sont sociétaires, bénéficiaires ou propriétaires. Ce qui importe, ce sont les effets des impôts sur le bien-être des individus[53].

Signalons aussi que, pour éviter la double imposition des revenus personnels tirés de sociétés, les autorités du fisc canadien ont cherché à intégrer l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur les particuliers au moyen des crédits d'impôt pour dividendes. L'impôt sur les sociétés a donc ici des répercussions très différentes de celles qu'il a dans un pays comme les États-Unis, où ce mécanisme d'intégration n'existe pas.

Pourquoi parler de l'impôt sur les sociétés dans l'examen des bases de perception ? Les économistes attribuent deux rôles à cet impôt. Il peut d'abord servir de retenue fiscale sur certaines formes de revenu qui sont difficiles à imposer à la source, notamment les plus-values provenant de placements dans des sociétés et le revenu touché par des étrangers. Ce rôle de l'impôt sur les bénéfices a été esquissé clairement par la commission Carter. En second lieu, la commission Macdonald a montré comment cet impôt pourrait servir à taxer les profits économiques s'il était prélevé sur les encaisses des sociétés, c'est-à-dire sur la seule différence entre les rentrées et les sorties d'argent. Pour l'économiste, l'impôt sur les profits économiques présente un attrait tout particulier du fait qu'il permet à l'État de recueillir des recettes sans pour autant modifier le comportement des agents économiques. Nous analyserons de plus près ces deux rôles de l'impôt sur les bénéfices des sociétés dans notre examen du choix d'une assiette fiscale appropriée.

Les problèmes liés à l'inflation

L'aptitude du régime fiscal à tenir compte de l'inflation est une autre question à laquelle s'intéressent les partisans de l'impôt sur la consommation et de l'impôt sur le revenu. L'hyperinflation et l'absence d'indexation de l'impôt se sont conjuguées, au cours des années 70, pour provoquer de graves déséquilibres économiques dans de nombreux pays. C'est pourquoi les partisans des impôts sur le revenu ou sur la consommation privilégient l'imposition des sommes « réelles » plutôt que « nominales »; le débat sur les mérites respectifs de ces deux bases de perception concerne principalement leur aptitude à maîtriser le problème de l'inflation.

L'élargissement de l'assiette

L'élargissement de la base de perception – au moyen de l'élimination des déductions, exemptions et préférences – ne constitue qu'un aspect de la réforme fiscale, mais on a eu tendance, dans l'opinion publique, à l'assimiler à cette dernière. Suivant cette formule, même si la base de perception ne change pas, on peut abaisser les taux d'imposition sans que les recettes en soit diminuées.

L'élargissement de la base de l'impôt sur le revenu annuel a pour but de traiter identiquement toutes les sources et tous les emplois du revenu. Dans le cas des sources de revenu, cela peut supposer le prélèvement d'impôts sur les plus-values à un taux identique à celui qui s'applique aux autres formes de revenu, comme le prescrit la nouvelle législation fiscale aux États-Unis et comme le proposait la commission Carter au Canada. Ou bien, il peut s'agir d'élargir la définition de revenu imposable – en y incorporant, par exemple, les avantages parasalariaux des travailleurs –, comme le proposait le budget fédéral canadien de 1981. En ce qui concerne l'emploi du revenu, on a suggéré que soit restreint ou même supprimé le traitement fiscal préférentiel que reçoivent certaines formes d'épargne en prévision de la retraite, tels les REER et autres régimes équivalents – comme on l'a fait aux États-Unis récemment – ou, plus généralement, que soient éliminées complètement diverses exemptions, déductions et préférences fiscales, tant pour les ménages que pour les sociétés.

L'attrait des propositions visant l'élargissement de l'assiette fiscale déborde la réforme de l'imposition des particuliers et des sociétés. En effet, les pressions en faveur du remplacement des taxes indirectes perçues aux niveaux des grossistes ou des manufacturiers par une taxe à la valeur ajoutée sont motivées en partie par le désir de mettre en place un impôt moins élevé s'appliquant à une base élargie. Ainsi, la taxe de vente fédérale, qui ne frappe que les produits manufacturés, représente environ 14 % des recettes budgétaires du gouvernement canadien, mais elle ne vise qu'environ 30 % de la valeur de la consommation des ménages, puisqu'elle ne s'applique ni aux services, ni aux marges des distributeurs. De fait, il s'agit plutôt d'une taxe d'accise sélective que d'une taxe de vente générale, car elle ne frappe même pas tous les biens manufacturés; on constate d'ailleurs que six produits engendrent à eux seuls 61 % des recettes totales.

Bien que ces exemples soient tirés de propositions récentes en matière d'impôt sur le revenu et d'impôts indirects, le principe de l'élargissement de l'assiette fiscale ne s'applique pas exclusivement à ces formes d'imposition. En effet, indépendamment de la base de perception que chacun préconise, la plupart des réformateurs estiment que celle-ci devrait être la plus large possible.

Modifications à la structure des impôts

Enfin, comme nous l'avons vu, les gouvernements ont parfois proposé de réformer non pas l'assiette fiscale mais la composition des recettes. Aux États-Unis, par exemple, on a accru la part de l'impôt sur les sociétés

dans les recettes fiscales; le Canada se propose d'emboîter le pas. Au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande, on a relevé la part des impôts sur la consommation ou de la taxe à la valeur ajoutée. Nous verrons plus loin si des mesures de ce genre mènent à une réforme fiscale globale.

Les liens entre les bases de perception

Parmi les grands thèmes de notre étude, il faut aussi inclure les liens entre les divers impôts mentionnés ci-haut. Par exemple, la taxe à la valeur ajoutée est-elle un impôt sur le revenu ou sur la consommation ? Comment fonctionnerait, dans la pratique, un régime d'imposition du revenu ou de la consommation de vie entière ? On peut répondre à ces questions à l'aide des concepts de la comptabilité nationale, c'est-à-dire des traditionnels flux circulaires de revenus et de dépenses.

Abstraction faite des échanges avec l'étranger, on obtient la valeur de la production nationale en additionnant les valeurs qui s'ajoutent à chaque étape de la production et de la distribution. On peut ventiler la production globale en seulement deux types de produits, soit les biens de consommation et les biens d'équipement.

La valeur ajoutée dans le volet production correspond évidemment à la somme des gains qui apparaissent dans le volet revenu. Ici encore, les revenus se décomposent en seulement deux utilisations : la consommation et l'épargne. La valeur de la consommation étant identique dans les volets production et revenu, la valeur de l'épargne inscrite d'un côté doit être égale à la valeur de l'investissement de l'autre.

On peut donc conclure que la consommation et l'investissement peuvent être taxés aussi bien du côté production que du côté revenus. Par exemple, on peut imposer la consommation lors de l'utilisation des revenus en prélevant une taxe de vente au détail ou d'autres types de taxes indirectes prélevées à des étapes antérieures de la distribution. Ou encore, on peut taxer la consommation ou le revenu de vie entière en percevant un impôt sur le revenu qui donne droit à des déductions pour l'épargne accumulée dans des instruments tels que les régimes enregistrés de pensions et d'épargne-retraite, qui font déjà partie du système canadien d'impôt sur le revenu des particuliers. Le contribuable a le droit de déduire de son revenu imposable ses cotisations à ces régimes; toute somme retirée des régimes doit cependant être déclarée au titre du revenu imposable. Au moment du décès, tous les soldes de ces régimes deviennent imposables. Si on abolissait les limites aux cotisations à ces régimes ou à d'autres régimes d'épargne enregistrés, l'impôt sur le *revenu annuel* se transformerait en impôt sur *le revenu de vie entière*. Par ailleurs, si les contribuables pouvaient retirer des fonds des régimes enregistrés afin de faire des dons ou des legs exempts d'impôt, on aurait un impôt sur la consommation sous la forme d'un impôt sur le *revenu consommé*.

On peut aussi imposer indirectement la consommation en percevant la taxe du côté production. Une taxe à la valeur ajoutée de type européen, qui permet aux entreprises de soustraire de la valeur de leur production le coût de leurs facteurs et de leurs biens d'équipement, n'est rien d'autre qu'un impôt sur la consommation.

Le lecteur déjà familier avec ces concepts se demandera sans doute s'il ne serait pas plus facile de taxer la consommation en imposant d'emblée tous les revenus, pour ensuite en exempter les rendements du capital (intérêts, dividendes et plus-values) qui proviennent de l'épargne. C'est d'ailleurs là le traitement que la fiscalité canadienne accorde aux revenus de placements issus d'une part importante du capital matériel dans l'économie, à savoir les logements occupés par leurs propriétaires. Ceux qui investissent dans un logement qu'ils occupent n'ont pas le droit de déduire le coût d'achat de leur revenu imposable. Par contre, ils ne sont pas imposés sur le rendement de cet investissement, que ce rendement corresponde au loyer implicite dont ils jouissent ou aux plus-values réalisées au moment de la vente. En fait, l'impôt sur la consommation ultérieure rendue possible par les décisions initiales d'épargner et d'investir a été « payé d'avance ».

Cela revient à taxer uniquement les revenus du travail - les traitements et les salaires - et à soustraire de la base de perception tous les revenus produits par le capital. Ainsi, en régime d'impôt sur les revenus du travail, la cotisation du contribuable à son régime de retraite *n'est pas* déductible aux fins de l'impôt, mais le contribuable n'a aucun impôt à payer sur la pension elle-même puisque l'impôt a déjà été « payé d'avance ».

Il existe toutefois des différences importantes entre ces impôts « prépayés » sur la consommation ou sur les revenus de travail et les autres formes d'impôts sur la consommation. L'une des principales d'entre elles tient au fait que la consommation se répartit de façon beaucoup plus uniforme que les revenus du travail au cours du cycle de vie entière[54]. En raison de ces différences d'une année à l'autre dans l'étalement des revenus du travail et de la consommation, l'État devrait, pour percevoir d'un individu le même montant de recettes à différentes étapes de sa vie, pratiquer des taux fort différents d'une étape à l'autre. Nous verrons d'ailleurs plus loin que les impôts sur les revenus du travail et sur la consommation ont des répercussions très différentes sur les niveaux de production actuels et futurs.

Impôts directs ou indirects ?

Notre examen des rapports entre les diverses bases de perception soulève une question importante quant au mode de prélèvement des impôts : faut-il les percevoir directement, par des moyens qui permettent de tenir compte des circonstances dans lesquelles se trouvent le contribuable, ou indirectement, par des moyens qui ne le permettent pas ? Comme nous l'avons vu, un impôt sur la consommation peut s'appliquer directement en taxant le revenu consommé, le fardeau fiscal variant alors en fonction de la situation du contribuable, comme c'est le cas actuellement de l'impôt sur les particuliers. En revanche, un impôt indirect sur la consommation, administré sous forme de taxe de vente ou de taxe à la valeur ajoutée, ne peut pas être « personnalisé » de cette façon. Cette distinction revêt une grande importance lorsqu'on veut se servir du régime fiscal pour atteindre des objectifs sociaux, distributifs ou autres. On peut essayer de réaliser ces objectifs au moyen de manipulations de l'impôt indirect, mais, outre que cette approche manque de souplesse et que les coûts d'administration et d'observance en sont élevés, elle n'offre aucune garantie de succès. Il arrive même qu'un gouvernement exempte certains biens de la taxe de vente sous prétexte qu'elle est régressive, mais c'est le contraire qui est vrai[55].

Il s'ensuit que les partisans de l'impôt sur la consommation font face à un dilemme sérieux au moment de choisir entre l'imposition directe ou indirecte. Les tenants de l'impôt sur le revenu n'ont que faire des taxes indirectes générales, et les recommandations de la commission Carter, si elles avaient été adoptées, auraient supprimé la nécessité d'avoir une taxe de vente fédérale[56]. Le choix entre impôts directs et indirects est très important en contexte canadien car les divers paliers de gouvernement tirent de l'impôt indirect une part plus grande de leurs recettes que ce n'est le cas dans la majorité des autres pays de l'OCDE.

* * *

Brièvement, le reste de notre rapport sera consacré aux sujets suivants. Nous ferons une courte description du régime d'imposition du rendement du capital au chapitre 2. Au chapitre 3, nous chercherons à déterminer dans quelle mesure le régime fiscal accorde un traitement égal aux diverses catégories d'investissement. Au chapitre 4, nous examinerons l'incidence de diverses bases de perception sur l'épargne, l'investissement, la production et le revenu. Au chapitre 5, nous traiterons des dimensions économiques internationales de l'imposition du rendement du capital.

Ces cinq premiers chapitres servant de toile de fond, nous examinerons par la suite l'incidence des résultats de notre analyse sur l'élaboration d'un régime d'imposition du rendement du capital. Les chapitres 6 à 10 portent respectivement sur ce que devraient être les rôles respectifs de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, des impôts indirects et des impôts fonciers. Pour terminer, le chapitre 11 présente une synthèse de nos conclusions.

2 La fiscalité du capital au Canada

La confusion et la complexité qui caractérisent la fiscalité du capital au Canada découlent principalement du fait qu'on n'a pas une idée claire des principes qui devraient l'animer. Le régime actuel, en effet, n'est rien de plus qu'un amalgame d'impôts frappant diverses assiettes fiscales : le revenu, la consommation, la richesse, la rente économique. . . Ainsi, les impôts que paient les sociétés et les ménages sont fonction de leurs revenus, les taxes de vente frappent la consommation et l'impôt foncier vise un élément particulier du patrimoine; enfin, l'État peut taxer les richesses naturelles en prélevant un impôt sur la rente économique (c'est-à-dire sur la différence entre le coût d'extraction de la ressource et sa valeur sur les marchés mondiaux). Cette nomenclature n'a du reste qu'une valeur approximative puisque, dans la pratique, chacun de ces prélèvements est composite. Ainsi, l'impôt sur le revenu des particuliers affiche certaines caractéristiques – la déduction de 1 000 dollars au titre des intérêts et la non-imposition du loyer implicite d'un logement occupé par son propriétaire, par exemple – qui l'apparentent davantage à un impôt sur la consommation qu'à un impôt sur le revenu annuel. De même, l'impôt sur les sociétés est à la fois un prélèvement sur leurs bénéfices « économiques » et une retenue à la source sur le rendement des placements des actionnaires. Enfin, les taxes de vente ne s'appliquent pas uniquement à la consommation finale puisqu'elles frappent également de nombreux biens d'équipement. On voit donc que le régime d'imposition du capital manque de cohérence, tant du point de vue des principes sur lesquels il repose que de la base de perception.

Dans ce chapitre, nous voulons d'abord décrire la fiscalité du capital au Canada et voir comment, dans sa forme actuelle, elle s'écarte d'un régime qui serait fondé uniquement sur l'une ou l'autre des deux principales bases de perception, soit le revenu et la consommation. Il ne s'agit pas ici de débattre les mérites respectifs de ces deux bases de perception. Nous nous bornerons à souligner que la mise en pratique de l'une ou l'autre d'entre elles contribuerait davantage à hausser le niveau de vie que ne peut le faire le maintien du système hybride actuel[1].

Les bases de perception

La question de la place que l'impôt sur les sociétés devrait occuper dans un régime d'imposition du revenu ou de la consommation présente un dilemme, que nous examinerons de façon plus détaillée au chapitre 6. Mentionnons seulement ici que, dans le cadre de l'imposition du revenu, l'impôt sur les sociétés peut agir comme une retenue à la source sur une partie du revenu qui, sans cela, pourrait échapper au filet fiscal. Pour éviter que le rendement des placements des actionnaires soit imposé deux fois, il faut donc « intégrer » d'une façon quelconque l'impôt sur les particuliers et l'impôt sur les sociétés.

Les prélèvements sur les sociétés peuvent aussi servir, non pas à imposer le rendement des placements des actionnaires, comme c'est le cas à l'heure actuelle, mais à accaparer une partie des profits « économiques » des sociétés, c'est-à-dire des profits qui dépassent les taux de rendement normaux. L'impôt sur les profits économiques pourrait sans doute être utilisé conjointement avec l'impôt sur le revenu des particuliers, mais on en recommande souvent l'adoption pour compléter un régime d'impôt sur la consommation des particuliers; c'est dans cette perspective que nous en traiterons dans le présent chapitre. Cet impôt est établi selon une comptabilité de caisse.

Le revenu

On définit le « revenu global » comme étant la somme de tous les éléments de la consommation réelle et de tous les accroissements nets de la richesse réelle au cours d'une période déterminée (habituellement l'année civile, aux fins de l'impôt). Ainsi, un impôt qui s'appliquerait au revenu global tiendrait compte des revenus de toutes provenances, y compris les revenus implicites. On soustrairait du revenu global les dépenses nécessaires pour l'obtenir, ces deux éléments étant exprimés en valeur réelle pour en éliminer la partie attribuable à l'inflation. Les partisans de l'imposition du revenu global soutiennent que celui-ci constitue un bon indice de la capacité contributive des personnes. Notre analyse se limitera ici à l'impôt sur le revenu annuel, puisque le calcul du revenu se fait habituellement sur une base annuelle.

L'imposition des personnes

Le choix de l'impôt sur le revenu global annuel entraîne certaines conséquences quant à la structure de l'assiette fiscale :

• Pour que le régime soit neutre, les gains en capital (ou plus-values) devraient être entièrement comptabilisés au fur et à mesure qu'ils sont attribués, et non pas au moment où ils sont réalisés; en d'autres termes, ils devraient être calculés et incorporés au revenu à tous les ans, qu'ils aient été réalisés ou non.

• Dans le cadre d'un tel régime, il faudrait indexer l'impôt à l'inflation aussi bien à l'égard du rendement du capital que des revenus du travail; il faudrait donc exclure de la base de perception toute perte de pouvoir d'achat subie par les actifs monétaires en raison de l'inflation.

• Les impôts sur les particuliers et sur les sociétés devraient être entièrement intégrés, de façon à tenir compte des impôts payés sur les rendements des sociétés au moment d'établir l'impôt que doivent payer les actionnaires sur leurs revenus. On éviterait ainsi de favoriser ou de pénaliser certaines catégories de placements.

• Aucune forme d'épargne ne devrait donner droit à une déduction quelconque puisque celle-ci permettrait de reporter une partie du revenu imposable à une année ultérieure. Cette disposition s'appliquerait aux cotisations aux régimes enregistrés de pensions et d'épargne-retraite (REP et REER) aussi bien qu'aux primes versées aux régimes de pensions du Canada et du Québec.

• Le revenu annuel imposable devrait comprendre tous les transferts reçus, tous les avantages parasalariaux financés par l'employeur, tous les dons et héritages reçus, de même que tous les rendements tirés de l'assurance-vie. Tous ces éléments augmenteraient la capacité à consommer sans diminuer la richesse nette des individus.

Il faut également considérer le traitement réservé aux biens de consommation durables et au capital humain dans le cadre du régime fiscal. La logique d'un régime d'impôt sur le revenu annuel exige que le revenu servant à l'achat d'un actif et le rendement qu'engendre ce dernier soient tous deux assujettis à l'impôt. Dans le cas des titres financiers, le prélèvement de l'impôt est simple, puisque le revenu nécessaire à l'achat de l'actif et le rendement de l'actif lui-même font partie du revenu imposable. Dans le cadre du régime actuel, les biens durables (y compris le logement) ont été acquis à l'aide d'un revenu sur lequel l'impôt a déjà été acquitté; le rendement est reçu en nature et n'est pas compris dans l'assiette fiscale. Un régime d'imposition du revenu global annuel exigerait cependant que la valeur de ces rendements soit calculée au fur et à mesure et qu'elle soit incorporée au revenu imposable. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, le loyer implicite d'une maison occupée par son propriétaire serait assujetti à l'impôt.

L'inverse est vrai pour ce qui est du capital humain. Le rendement des investissements en capital humain prend la forme de revenus du travail futurs plus élevés, qui seront imposés. En revanche, les coûts de dépréciation et d'intérêt associés à la détention de ce capital devraient être déductibles aux fins de l'impôt, tout comme dans le cas du capital matériel. La majeure partie des coûts d'acquisition du capital humain vient du manque à gagner durant les études et la formation professionnelle. Dans un régime d'impôt sur le revenu global annuel, il faudrait estimer ces coûts et les déduire du revenu pour maintenir la neutralité du régime quant au choix entre le capital humain et les actifs matériels.

L'imposition des sociétés

En régime d'imposition du revenu global, l'assiette de l'impôt fédéral sur les bénéfices comprendrait tous les profits véritables de l'entreprise. Cela signifie notamment que le calcul de la déduction pour la perte de valeur attribuable à l'usure et à l'obsolescence économique – la déduction pour amortissement – devrait se faire en fonction de la dépréciation économique réelle des équipements. Il conviendrait également de calculer cette déduction en fonction du coût de remplacement plutôt que du coût d'acquisition, de façon qu'elle puisse donner à l'entreprise des moyens adéquats pour remplacer les machines et les bâtiments en période d'inflation. Du même coup, il faudrait exclure de la base de perception l'accroissement de la valeur des stocks qui serait attribuable à l'inflation.

La déduction des frais d'intérêt versés par les sociétés présente aussi un problème en période d'inflation, car les taux d'intérêt comportent alors une prime destinée à compenser la baisse de valeur qu'aura subie le capital des prêteurs au moment du remboursement. Aussi les intérêts déductibles à verser sur une dette contractée en période d'inflation incluent-ils à la fois le paiement de ces intérêts (en valeur réelle) et le remboursement d'une partie du capital emprunté (également en valeur réelle). En période non inflationniste, le remboursement du capital n'est cependant pas considéré comme une dépense d'exploitation et n'est pas déductible aux fins de l'impôt. Pour assurer la neutralité du régime, les sociétés ne devraient donc pouvoir déduire que les frais d'intérêt réels.

La consommation

Les partisans de l'impôt sur la consommation soutiennent que le contribuable devrait payer des impôts en fonction non pas de ce qu'il contribue au patrimoine social (apport mesuré par son revenu) mais de ce qu'il en retire (sa consommation). On peut imposer la con-

sommation au moyen de taxes de vente ou de taxes sur les transactions; ce sont là des impôts impersonnels qui ne varient pas selon les caractéristiques des contribuables. Le rôle de ces taxes « indirectes » sera examiné au chapitre 8. On peut aussi taxer les dépenses des ménages au moyen d'un impôt sur le revenu qui fait place à des déductions pour l'épargne, et c'est à cet *impôt sur le revenu consommé*, ou impôt sur la consommation des particuliers, que nous nous intéressons d'abord.

La consommation des ménages

Pour simplifier, on peut d'abord postuler qu'en régime d'imposition de la consommation des ménages, tous les revenus consacrés à l'achat de biens et services seraient taxés. Toute l'épargne serait placée dans des instruments enregistrés, sans aucune restriction, à l'inverse de la situation actuelle, où les cotisations à un REER sont assujetties à des maxima quant aux sommes déductibles et quant à la part du revenu qu'elles peuvent représenter. L'épargne enregistrée ne serait pas imposée, mais la désépargne le serait. Les emprunts seraient considérés comme de la désépargne et les remboursements comme de l'épargne, de sorte qu'un emprunt effectué en vue d'acquérir des actifs enregistrés serait imposé tandis que son remboursement (y compris les intérêts) serait déductible du revenu imposable.

Mais toute l'épargne n'est pas forcément enregistrée. Les ménages souhaitent diversifier leur portefeuille d'épargne, et il est d'ailleurs dans leur intérêt de le faire. Le coût d'acquisition de biens durables qui produisent un revenu implicite (un logement occupé par son propriétaire, par exemple) ne serait pas déductible du revenu imposable, ces biens étant considérés comme « non enregistrés ». Étant donné que la valeur actualisée d'un flux de revenus futurs est égale à la valeur de l'actif qui produit ce flux et que le revenu servant à acquérir l'actif non enregistré aura été imposé, le contribuable se trouvera à payer d'avance l'impôt sur le revenu imputé provenant de cet actif. Les emprunts permettant d'acquérir des actifs non enregistrés seraient donc exonérés d'impôt, tandis que les remboursements et les intérêts ne le seraient pas. Le contribuable n'aurait pas à effectuer de calcul compliqué, ni à tenir compte de l'inflation comme il devrait le faire dans le cadre d'un régime d'imposition du revenu global.

Les encaisses des sociétés

La base de perception d'un impôt sur les encaisses des sociétés correspondrait au total des recettes effectives moins celui des dépenses effectuées (y compris le coût d'achat de tous les biens d'équipement mais non pas les intérêts payés). Dans un tel régime, tous les coûts des investissements seraient amortis entièrement dès la première année d'acquisition, de sorte qu'il ne serait pas nécessaire de connaître le « véritable » taux de dépréciation ni d'indexer la déduction pour amortissement.

Le taux statutaire serait uniforme, en ce sens qu'il n'y aurait pas de taux spéciaux, ni pour les entreprises de fabrication et de transformation, ni pour les petites entreprises. En outre, l'impôt frapperait uniquement les profits économiques, c'est-à-dire la différence entre les recettes et tous les coûts de production, y compris les frais de financement (les emprunts plus le revenu qu'auraient produit les capitaux propres des propriétaires s'ils avaient été prêtés sur les marchés financiers). Un impôt sur les bénéfices économiques a l'avantage de ne pas avoir d'effet aberrant sur les décisions des entreprises. De plus, en excluant de la base de perception les coûts financiers, il ne serait pas nécessaire d'intégrer ce genre d'impôt sur les sociétés et l'impôt sur les particuliers.

Le régime actuel

Avant d'analyser les principales caractéristiques du traitement fiscal accordé au capital à l'heure actuelle, il n'est pas inutile d'examiner l'importance relative des différents impôts. En 1985, les rentrées fiscales du gouvernement fédéral, des provinces et des administrations locales se chiffraient à 158,3 milliards de dollars, soit 33,2 % du produit intérieur brut. Cette somme considérable a été cueillie au moyen d'un grand nombre de taxes et d'impôts différents, que nous avons regroupés en sept grandes catégories dans le tableau 2-1. On y constate que l'impôt sur les ménages a fourni la part la plus importante des recettes globales, suivi des taxes de vente et d'accise et des cotisations à la sécurité sociale. Les impôts fonciers, les impôts sur les bénéfices des sociétés et les taxes sur les ressources ont chacun fourni moins de 10 % de l'ensemble.

Il n'en a pas toujours été ainsi. On peut voir au graphique 2-1 que les taxes de vente et d'accise dominaient il y a une trentaine d'années. Venaient ensuite l'impôt sur les sociétés et, au troisième rang, l'impôt sur les particuliers. Les cotisations à la sécurité sociale jouaient un rôle beaucoup moins important qu'à l'heure actuelle, et celui des redevances sur les ressources était négligeable. Manifestement, les Canadiens ont radicalement modifié leur façon de financer le secteur public.

Le reste de ce chapitre est consacré à l'analyse du prélèvement des principales catégories d'impôts au Canada; nous les abordons en commençant par le plus complexe, soit l'impôt sur les sociétés.

Tableau 2-1

Répartition des recettes publiques[1] suivant le palier de gouvernement, Canada, 1985

	Recettes globales		Recettes fédérales		Recettes provinciales		Recettes municipales	
	En millions de $	En %	En millions de $	En %	En millions de $	En %	En millions de $	En %
Impôt sur le revenu des ménages	54 567	34,5	32 124	41,9	22 443	35,0	...	...
Impôt foncier	14 730	9,3	...	...	250	0,4	14 480	82,8
Taxes sur les ressources	11 387	7,2	4 179	5,4	7 208	11,2	...	...
Taxes de vente et d'accise	36 250	22,9	16 146	21,1	19 916	31,1	188	1,1
Cotisations à la sécurité sociale	17 050	10,8	12 800	16,7	4 250	6,6	...	...
Impôt sur les bénéfices des sociétés	13 456	8,5	9 093	13,0	3 463	5,4	...	...
Autres taxes et recettes	10 826	6,8	1 454	1,9	6 554	10,2	2 818	16,1
Total des recettes	158 266	100,0	76 696	100,0	64 084	100,0	17 486	100,0

1 A l'exclusion des transferts intergouvernementaux, des revenus de placements (sauf les redevances) et des cotisations aux régimes de pensions de la fonction publique.

SOURCE Données de Statistique Canada.

L'impôt sur les bénéfices des sociétés

Dans notre analyse du régime d'imposition du revenu des sociétés au Canada, nous examinerons, dans l'ordre, la base de l'impôt, les taux statutaires, les crédits d'impôt et, finalement, divers autres aspects pertinents de la fiscalité des sociétés.

L'assiette de l'impôt

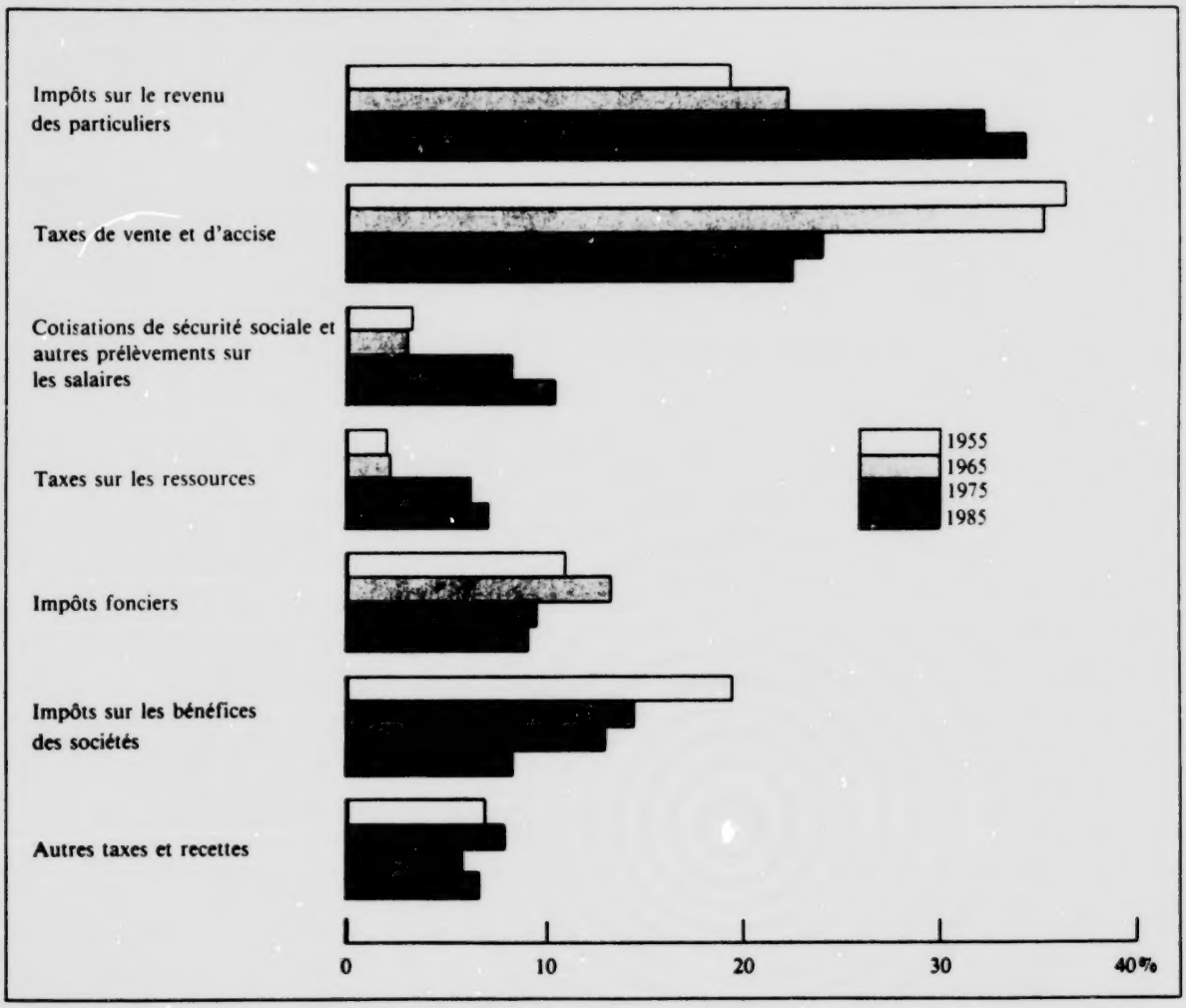
En vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, deux types de bénéfices des sociétés sont assujettis à l'impôt. Le bénéfice d'exploitation est celui qu'une entreprise tire de ses activités de production et de vente, tandis que ses bénéfices de placements sont ceux qu'elle tire des fonds qu'elle investit dans des titres autres que les siens. Nous mettrons ici l'accent sur la description des procédures qui s'appliquent à l'imposition des bénéfices d'exploitation[2].

Le bénéfice d'exploitation d'une entreprise correspond à la différence entre ses recettes et ses coûts, suivant la définition que renferme la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les recettes qui proviennent de la vente de biens et de services sont imposables l'année où elles sont reçues; elles comprennent les ventes facturées qui n'ont pas encore été acquittées (créances). Les pêcheurs, les agriculteurs et certaines professions libérales sont assujettis à un impôt sur les encaisses, aux termes duquel ils peuvent déduire ces créances de leurs recettes. La définition des coûts est plus compliquée. Les dépenses courantes en salaires et traitements, les coûts des combustibles et des matériaux, et les loyers sont déductibles du revenu imposable l'année où ils sont encourus. Les sommes dues sont également déductibles. C'est la définition du coût du capital qui pose des difficultés, c'est-à-dire le coût attribuable aux actifs dont la vie utile s'étend sur plusieurs années, tels que les machines, les bâtiments, les terrains et les stocks. Pour tenir compte de l'évolution de la valeur de ces actifs, le régime fiscal prévoit des dispositions particulières à l'égard de l'amortissement, des stocks et des coûts d'intérêt. Nous parlerons plus loin des déductions spéciales dont peuvent se prévaloir les entreprises du secteur des ressources naturelles.

Amortissement — Les machines et les bâtiments servant à la production sont exposés à l'usure et à l'obsolescence économique. C'est pourquoi on autorise les entreprises à déduire du revenu imposable les coûts du capital consommé en cours d'année. Comme il est très difficile d'estimer la perte de valeur réelle d'un actif particulier, les règlements fiscaux se bornent à fixer des taux

Graphique 2-1

Provenance des recettes gouvernementales (tous niveaux) en pourcentage du total[1], Canada, certaines années, 1955-1985



1 À l'exclusion des transferts intergouvernementaux, des recettes provenant des placements (sauf les redevances) et des cotisations aux régimes de pension publics.

SOURCE Données de Statistique Canada.

et des méthodes d'amortissement (linéaire, dégressif, et ainsi de suite) qui varient suivant les grandes catégories de biens d'équipement.

Il arrive souvent que l'amortissement fiscal soit beaucoup plus rapide que l'amortissement économique, ce qui peut évidemment avoir d'importantes répercussions sur l'impôt que doit payer une entreprise. Supposons, par exemple, que la vie utile d'un bien d'équipement est de 10 ans et que sa valeur diminue de façon linéaire, soit de 10 % par année. Supposons en outre que les règles fiscales permettent un amortissement linéaire de 20 % par année. Après 10 ans, l'amortissement fiscal et l'amortissement économique seront épuisés. Toutefois, au cours des cinq premières années, l'entreprise a droit à un amortissement plus élevé et elle paie moins d'impôt qu'elle ne le ferait si l'amortissement fiscal était identique à l'amortissement économique; l'inverse est

vrai pour les cinq années subséquentes. Le montant total de l'impôt payé est le même que si l'impôt avait été prélevé durant toute la vie utile de l'actif (en supposant que les bénéfices sont constants et qu'il n'y a pas d'inflation). Parce que l'amortissement accéléré reporte l'impôt à plus tard, l'État se trouve donc à consentir à l'entreprise un prêt sans intérêt. Ainsi, l'amortissement accéléré est un moyen d'abaisser le taux d'imposition et de stimuler l'investissement. La valeur de cette mesure incitative s'accroît en fonction du taux de l'impôt, du rythme de l'amortissement et de la durée de vie utile de l'actif.

De façon générale, l'amortissement fiscal des machines est plus rapide que celui des bâtiments. Ainsi, les biens de la catégorie 29 (matériel de fabrication, réservoirs à pétrole ou à eau, matériel mécanique de levage et matériel électrique) peuvent être amortis en trois ans seulement, bien que leur vie utile soit de plus de 18 ans[3]. La vie utile de la plupart des bâtiments est habituellement d'environ 40 ans, mais ils peuvent être amortis sur une période de 10 à 25 ans, selon leur type. Les terrains et les stocks sont considérés comme des biens qui ne sont pas sujets à dépréciation.

L'amortissement fiscal d'un actif est calculé d'après son prix d'achat. En période d'inflation, même la récupération complète du prix d'achat nominal ne suffirait pas à remplacer l'équipement. L'adoption, en 1972, de l'amortissement des machines neuves sur deux ans était justifiée en partie par le besoin de compenser la baisse de la valeur de la déduction pour amortissement causée par l'inflation.

La déduction pour amortissement prévue dans le régime actuellement en vigueur au Canada n'est pas compatible avec les assiettes fiscales fondées sur le revenu ou sur la consommation. En régime d'imposition indexée du revenu global, tous les actifs se déprécieraient en fonction de taux d'amortissement économique qui refléteraient les coûts de remplacement. Par contre, un régime d'imposition des encaisses permettrait d'amortir complètement et immédiatement tous les actifs amortissables; il ne serait donc plus nécessaire de calculer leur vie utile ni de corriger les déductions pour amortissement en fonction de l'inflation.

Stocks — Pour assurer sa bonne marche, l'entreprise doit détenir des stocks de matières premières et de produits intermédiaires avant de les utiliser ou de les vendre. D'après la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la valeur de ces stocks est établie suivant la méthode du « premier entré, premier sorti » (PEPS) : le prix de vente d'un article est inclus dans les recettes mais on postule que son coût correspond au prix d'achat initial du plus vieil exemplaire de cet article encore en inventaire. Cette formule ne pose aucun problème en période de prix stables, mais en période d'inflation le coût de remplacement des stocks peut être beaucoup plus élevé que leur prix d'achat initial. La différence entre le prix de vente et le prix d'achat renferme donc un bénéfice fictif, qui est néanmoins assujetti à l'impôt. Pour atténuer cette aberration attribuable à l'inflation, une déduction de 3 % au titre des stocks a été établie dans le budget fédéral de 1977; cette disposition a cependant été supprimée dans le budget de 1986.

En régime d'imposition indexée du revenu global, tous les coûts seraient calculés en termes réels, c'est-à-dire en fonction de la valeur de remplacement. La valeur des stocks serait donc complètement indexée, car elle serait comptabilisée de manière approximative suivant le principe du « dernier entré, premier sorti » (DEPS) plutôt que suivant la méthode actuelle du PEPS. En régime d'imposition des encaisses, tous les achats d'actifs seraient passés en charges, rendant inutile tout dégrèvement pour inventaire.

Frais d'intérêt — Bien que les entreprises puissent déduire de leur revenu les intérêts sur leurs emprunts, elles ne peuvent déduire les rendements qu'elles sacrifient en investissant leurs propres ressources plutôt qu'en les prêtant à intérêt. C'est donc dire que l'impôt sur les sociétés favorise le financement par emprunt même lorsque les prix sont stables. En période d'inflation, l'incitation à recourir au financement par emprunt est encore plus grande puisque, comme nous l'avons indiqué antérieurement, l'intérêt déductible comprend alors un remboursement partiel du capital emprunté en valeur réelle.

En régime d'imposition indexée du revenu global, seuls les intérêts réels (rajustés en fonction de l'inflation) seraient déductibles. En régime d'imposition des encaisses, les intérêts ne seraient pas déductibles puisque les entreprises pourraient déduire le coût total des investissements au cours de l'année de l'acquisition.

Autres déductions — Plusieurs déductions au titre des coûts revêtent un intérêt particulier pour les industries du secteur primaire; nous en reparlerons plus loin dans ce chapitre. Les assiettes de l'impôt provincial sur les bénéfices des sociétés au Québec, en Ontario et en Alberta diffèrent quelque peu de l'assiette fédérale, mais les écarts sont peu importants.

Les taux statutaires

À l'échelon fédéral, le taux de base applicable aux bénéfices des sociétés est présentement de 46 %, mais il n'est, en fait, que le point de départ d'un barème assez complexe. Ainsi, le taux de base est abaissé de 10 points pour laisser une marge d'imposition aux provinces, dont

Tableau 2-2

Taux d'impôt sur les bénéfices des sociétés[1], Canada, 1986

	Sociétés contrôlées par des intérêts canadiens (taux applicable aux petites entreprises)						Autres sociétés					
	Non manufacturières			Manufacturières			Non manufacturières			Manufacturières		
	Fédéral	Provincial	Total	Fédéral	Provincial	Total	Fédéral	Provincial	Total	Fédéral	Provincial	Total
Terre-Neuve	15,0	10,0	25,0	10,0	10,0	20,0	36,0	16,0	52,0	30,0	16,0	46,0
Île-du-Prince-Édouard	15,0	10,0	25,0	10,0	10,0	20,0	36,0	10,0	46,0	30,0	10,0	40,0
Nouvelle-Écosse	15,0	10,0	25,0	10,0	10,0	20,0	36,0	15,0	51,0	30,0	15,0	45,0
Nouveau-Brunswick	15,0	0,0	15,0	10,0	0,0	10,0	36,0	15,0	51,0	30,0	15,0	45,0
Québec	15,0	3,0	18,0	10,0	3,0	13,0	36,0	5,5	41,5	30,0	5,5	35,5
Ontario	15,0	10,5	25,5	10,0	10,5	20,5	36,0	15,5	51,5	30,0	14,5	44,5
Manitoba	15,0	10,0	25,0	10,0	10,0	20,0	36,0	16,0	52,0	30,0	16,0	46,0
Saskatchewan	15,0	10,0	25,0	10,0	0,0	10,0	36,0	16,0	52,0	30,0	16,0	46,0
Alberta	15,0	5,0	20,0	10,0	5,0	15,0	36,0	11,0	47,0	30,0	11,0	41,0
Colombie-Britannique	15,0	8,0	23,0	10,0	8,0	18,0	36,0	16,0	52,0	30,0	16,0	46,0

1 Les taux fédéraux sont ceux qui s'appliquent après avoir soustrait l'abattement pour l'impôt provincial (10 points de pourcentage).
SOURCE Données du ministère des Finances.

les taux varient de 5,5 à 16 % (tableau 2-2). En 1986, les grandes sociétés étaient assujetties à une surtaxe de 5 %, remplacée, le 1er janvier 1987, par une surtaxe de 3 % frappant les bénéfices de toutes les entreprises. À compter du 1er juillet 1987, le taux fédéral de base doit s'abaisser d'un point chaque année, jusqu'en 1989.

Les bénéfices des entreprises manufacturières sont assujettis à un taux fédéral plus faible, soit 40 %, lui aussi assorti d'un abattement provincial de 10 points. Ce taux moins élevé, qui remonte au budget de 1973, visait à protéger les emplois, à permettre aux industries manufacturières « de surmonter le handicap que la revalorisation du dollar canadien depuis mai 1970 a constitué pour elles sur le plan de la concurrence » et à rétablir « leur situation concurrentielle qui avait été gravement compromise à la suite des importants dégrèvements d'impôt à l'exportation accordés l'année dernière aux sociétés américaines »[4]. Il s'agissait, en l'occurrence, de mesures adoptées aux États-Unis dans le cadre de la loi DISC (*Domestic International Sales Corporation Act*), remplacée en 1986 par la loi FSC (*Foreign Sales Corporation Act*). Le secteur manufacturier fournit environ 20 % du produit intérieur brut du Canada, de sorte que le taux spécial qui s'applique à lui représente une somme considérable. On a signalé que ce taux spécial n'est qu'un « parmi de nombreux avantages accordés à [ces] industries depuis l'adoption de la Politique Nationale. Le bien-fondé de cette politique industrielle a toujours été sujet à controverse »[5].

Les lois fiscales des provinces n'accordent pas de traitement de faveur aux sociétés manufacturières, sauf en Ontario, où les bénéfices de ces dernières sont imposés à un taux inférieur de 1 point de pourcentage à celui qui s'applique aux entreprises non manufacturières.

Les entreprises contrôlées par des intérêts canadiens jouissent d'un taux d'imposition réduit sur la première tranche de 200 000 dollars de bénéfices d'exploitation. La déduction fédérale accordée aux petites entreprises abaisse le taux, avant l'abattement provincial de 10 points, à 20 % pour les PME manufacturières et à 25 % pour les entreprises non manufacturières. Le 1er juillet 1989, ces taux auront été abaissés à 18 et 23 %, respectivement. Les taux provinciaux s'appliquant aux entreprises non manufacturières varient de 10,5 % en Ontario à zéro au Nouveau-Brunswick; dans le cas des entreprises manufacturières, ils varient de 10,5 % en Ontario à zéro au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan.

Les défenseurs de la déduction pour les petites entreprises invoquent trois raisons pour la justifier : 1) les PME éprouvent plus de difficulté que les grandes sociétés à obtenir des fonds de l'extérieur et doivent donc recourir davantage à l'autofinancement; 2) les PME nouvellement créées courent nécessairement plus de risques que les grandes sociétés établies; 3) l'existence de petites entreprises est souhaitable au plan social.

Il reste que les taux réduits accordés au secteur manufacturier et aux petites entreprises ont un caractère discriminatoire et ne respectent pas les critères d'uniformité de l'impôt sur le revenu global ou sur les encaisses des sociétés.

Quant aux entreprises non constituées, elles sont assujetties à la même base de perception que les sociétés, mais leur impôt est calculé suivant les revenus du propriétaire.

Les crédits d'impôt

En réduisant l'impôt qu'une société doit payer, les crédits d'impôt stimulent certains types d'activités économiques.

Le plus important d'entre eux est le crédit d'impôt à l'investissement, établi en 1975[6]. Son champ d'application a été élargi et modifié à maintes reprises depuis. Ce crédit d'impôt est fondé sur la valeur des investissements en biens-fonds admissibles ou en machines et biens d'équipement neufs servant à la fabrication et à la transformation, à l'extraction du minerai, à l'agriculture, à la pêche, à l'exploitation forestière ou à l'entreposage des céréales. Le crédit d'impôt est soustrait du montant établi pour la déduction pour amortissement et son taux varie selon la catégorie du bien d'équipement aux termes de la déduction pour amortissement et selon les régions. Un taux spécial plus élevé s'applique dans les régions à faible croissance économique; le taux le plus élevé, soit 60 % des sommes investies, s'applique aux investissements faits en l'île du Cap Breton. Dans son discours du budget de 1986, le ministre des Finances annonçait que le crédit général d'impôt à l'investissement serait graduellement supprimé à compter de 1987 mais que les crédits s'appliquant aux régions à faible croissance resteraient en vigueur. Le crédit d'impôt à l'investissement n'est compatible ni avec l'imposition du revenu global ni avec celle des encaisses.

Les dépenses en recherche appliquée (R et D) donnent droit à un crédit d'impôt remboursable à des taux différents selon la région ou les caractéristiques de l'entreprise. Les taux les plus élevés sont offerts en Gaspésie et dans les provinces de l'Atlantique; ils sont de 100 % dans le cas de dépenses courantes effectuées par des PME contrôlées par des intérêts canadiens.

Les stimulants fiscaux et les pertes des sociétés

Il arrive souvent que les sociétés ne réalisent pas de bénéfices suffisants pour leur permettre de tirer pleinement parti des déductions et crédits disponibles aux termes de l'impôt sur les bénéfices. Les PME en croissance rapide se trouvent particulièrement désavantagées à cet égard, car souvent elles n'ont pas le niveau de profits ou le degré de diversification qui leur permettrait de se prévaloir de ces déductions et crédits. De 1977 à 1982, seulement 34,5 % de toutes les sociétés canadiennes ont payé des impôts pendant au moins cinq de ces six années; 22,5 % d'entre elles ont contribué au fisc durant trois ou quatre années et 43 % l'ont fait durant moins de trois années[7]. Bien que les pertes enregistrées au titre de l'impôt puissent être reportées aux exercices futurs (sur sept années, ou indéfiniment dans le cas des entreprises d'exploitation des ressources) ou passés (sur trois années), ces dispositions n'offrent, au mieux, qu'une aide restreinte aux sociétés qui s'en prévalent. En fait, le report des déductions produit l'effet inverse du report de l'impôt : en contexte d'amortissement accéléré, l'entreprise qui reporte ses pertes à des exercices ultérieurs se trouve à consentir à l'État un prêt sans intérêt.

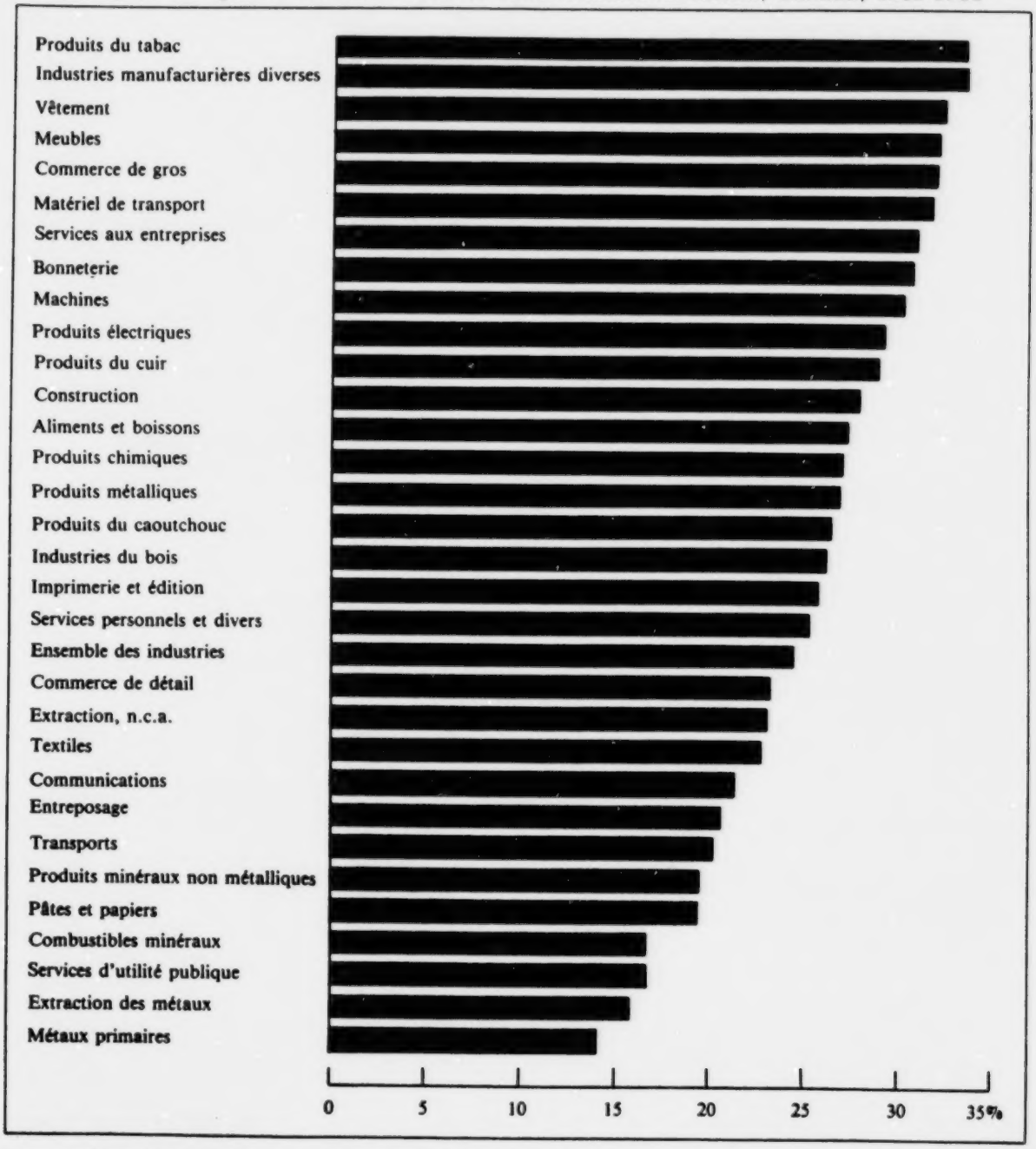
Diverses mesures ont été adoptées pour permettre aux sociétés accusant des pertes au titre de l'impôt de transférer les déductions ou crédits d'impôt inutilisés à des sociétés ou à des particuliers qui peuvent les soustraire de leur revenu imposable. Ces mesures comprennent le remboursement partiel du crédit d'impôt à l'exploration pétrolière, la possibilité de recourir aux actions privilégiées à terme et aux obligations à intérêt conditionnel, et des dispositions spéciales applicables aux sociétés en commandite et à l'utilisation d'actions accréditives[8].

Les taux effectifs moyens

Comme les taux prescrits dans la législation fiscale varient suivant la nature des activités et la taille des entreprises, le poids de l'impôt peut varier sensiblement selon le genre d'investissement. Par ailleurs, le crédit d'impôt à l'investissement varie selon le rythme de l'amortissement qui, lui, est fonction de la catégorie de l'actif aux termes de la déduction pour amortissement. Au demeurant, la réduction d'impôt liée à l'amortissement accéléré dépend du taux statutaire et décroît si celui-ci diminue. En fait, il peut même arriver que les exemptions, déductions et crédits d'impôt se combinent de telle façon qu'une hausse du taux statutaire entraîne une baisse de l'impôt effectif à payer. La situation se complique encore davantage lorsque les pertes d'une société l'obligent à reporter les déductions et crédits d'impôt ou même à y renoncer. Cela étant, il n'est donc pas étonnant que les taux moyens d'impôt sur les bénéfices des sociétés varient autant d'un secteur à l'autre. Le graphique 2-2 indique, pour chaque branche d'activité, le taux d'imposition effectif sur une période de 16 ans. Bien que ces moyennes ne révèlent pas l'importance des variations durant les années où certaines industries ont enregistré des pertes particulièrement graves, on constate néanmoins que les taux varient de 14,1 à 33,6 %.

Graphique 2-2

Taux moyens d'impôt effectifs des sociétés dans certaines industries, Canada, 1965-1981



SOURCE D'après des données de G. P. Jenkins, « Taxation, inflation and the performance of capital in Canada, 1965-81 », Conseil économique du Canada (à paraître).

L'impôt sur le revenu des particuliers

Les revenus que les ménages tirent du capital proviennent des entreprises non constituées, des placements et investissements dans des titres financiers, dans un logement occupé par son propriétaire et dans des biens de consommation durables, ainsi que du développement des connaissances et aptitudes menant à un salaire plus élevé. Ces revenus peuvent se présenter sous la forme de bénéfices d'une entreprise non constituée, d'intérêts, de dividendes, de loyers, de redevances et de gains en capital (ou plus-values). Ils peuvent également prendre la forme de loyers implicites ou de revenus implicites tirés de biens durables, de même que de hausses salariales imputables aux sommes investies dans les études et la formation. Les ménages peuvent placer leur argent et toucher aux rendements de ces placements soit directement, soit en faisant appel à des intermédiaires, tels les établissements financiers exempts d'impôt et les compagnies d'assurance-vie. Les bases de perception et les caractéristiques des crédits d'impôt varient suivant la provenance et la nature du revenu de placements, et suivant le mode de placement. Toutefois, le barème des taux est uniforme, et c'est lui que nous examinerons d'abord.

Les taux d'imposition

L'impôt fédéral sur le revenu des particuliers est progressif et il comporte une exemption de base et un taux de base maximal, actuellement fixé à 34 %. Une surtaxe de 3 % a été ajoutée à l'impôt de base dans le cadre du budget de 1986.

Dans toutes les provinces (sauf au Québec, qui administre son propre régime d'impôt), les taux sont exprimés en pourcentage de l'impôt fédéral de base. Ils varient d'une province à l'autre : en 1986, la somme des taux statutaires maximaux des impôts fédéral et provinciaux se situait entre 52,5 % au Yukon et 60,3 % au Québec.

La base de perception

À l'heure actuelle, la base de perception des entreprises non constituées est établie de la même façon que celle des sociétés, mais les revenus sont imposés suivant les barèmes applicables aux particuliers.

Les revenus d'intérêt sont imposés au taux statutaire de l'impôt sur le revenu, sauf que la première tranche de 1 000 dollars en revenus de placements n'est pas imposable; cette exemption ne s'applique qu'aux revenus nets, c'est-à-dire aux revenus défalqués des frais d'emprunt. Comme nous l'avons signalé, en période d'inflation, les taux d'intérêt renferment une prime pour compenser la perte de pouvoir d'achat du capital investi. Néanmoins, à part la première tranche de 1 000 dollars, tous les revenus d'intérêt touchés par les ménages sont assujettis à l'impôt.

En régime d'imposition du revenu global, seul le revenu réel serait taxé. Un régime d'impôt sur la consommation ne s'appliquerait en aucune façon au rendement du capital, à moins que ce dernier ne serve à la consommation.

Les bénéfices d'où sont tirés les dividendes ayant déjà été imposés, si on taxe également les dividendes touchés par les actionnaires, on porte le taux d'imposition global (sur les bénéfices et sur le revenu) à un niveau supérieur au taux statutaire qui s'applique aux particuliers. Le régime fiscal canadien vise à réduire l'impôt à payer sur les dividendes en accordant un crédit d'impôt calculé au moyen de la formule de la majoration des dividendes, mais l'impôt total reste néanmoins plus élevé que si les bénéfices des sociétés n'étaient pas imposés. L'intégration des impôts sur les dividendes est ainsi incomplète, de sorte que plus la tranche de revenu du contribuable est élevée, plus lourde est la double imposition. Ce caractère incomplet de l'intégration des impôts sur les dividendes a été accentué, pour les grandes sociétés, dans le budget fédéral de 1986, qui abaissait à 33,3 % l'effet combiné du crédit d'impôt pour dividendes et de la majoration des dividendes aux fins de l'impôt.

Comme le taux d'imposition applicable aux petites entreprises de 1978 à 1982 n'était que de 20 ou 25 %, les impôts sur les bénéfices et sur le revenu applicables aux petites entreprises étaient surintégrés, de sorte que celles-ci avaient avantage à se constituer en sociétés. Les propriétaires pouvaient alors toucher leurs revenus sous forme de dividendes plutôt que de salaires, se prévaloir du crédit d'impôt pour dividendes et payer moins d'impôts qu'ils ne l'auraient fait si l'entreprise était restée non constituée[9]. Pour rétablir l'intégration des impôts sur ces entreprises, le gouvernement fédéral a promulgué en 1983 un impôt de 12,5 % sur les dividendes versés. Sur ce, le gouvernement de l'Ontario supprima l'impôt provincial sur le revenu de certaines catégories de petites entreprises, ce qui entraîna de nouveau une surintégration des impôts dans cette province. L'impôt fédéral sur les dividendes versés est devenu inutile lorsque la majoration des dividendes et le crédit d'impôt ont été abaissés; il a donc été éliminé dans le budget fédéral de 1986.

L'intégration imparfaite des impôts sur les dividendes ne satisfait pas aux critères d'un régime d'imposition du revenu global. Si la base de perception était la consommation, les dividendes seraient imposés seulement au moment où ils seraient dépensés.

La majoration des dividendes et les dégrèvements d'impôts

Les bénéfices après impôt sont ou bien distribués sous forme de dividendes ou bien retenus par l'entreprise pour financer ses investissements. Les dividendes ont donc déjà été imposés au niveau de la firme. Les taxer de nouveau lorsqu'ils sont versés aux actionnaires équivaudrait à imposer deux fois cet élément de leur revenu. C'est pourquoi le régime fiscal cherche à réduire, au moyen d'une formule conjuguant la majoration des dividendes et les crédits d'impôt, le fardeau qui frappe les dividendes versés aux actionnaires de sociétés contrôlées par des intérêts canadiens. L'exemple illustré dans le tableau montre comment le système fonctionne quand la société qui paie les dividendes est assujettie à un impôt de 46 % sur ses bénéfices et l'actionnaire à un impôt de 50 % sur ses revenus.

Dans notre exemple, qui reflète les dispositions en vigueur avant le budget fédéral de 1986, le montant du dividende est d'abord majoré de 50 %; puis l'impôt personnel est calculé en incorporant aux revenus le dividende majoré pour, finalement, être réduit par un crédit d'impôt de 50 %. L'impôt total qui en résulte (ligne 8) est bien inférieur à celui qui serait dû si l'on ne faisait pas appel à l'opération majoration/crédit (ligne 10), mais il est plus élevé qu'il ne le serait si l'impôt sur les bénéfices des sociétés n'existait pas (ligne 9). Aussi, l'intégration des revenus en dividendes est-elle incomplète dans cet exemple. L'intégration sera d'autant plus incomplète que le palier d'imposition auquel l'actionnaire appartient est élevé. En ramenant à 33,3 % le taux de majoration et le crédit d'impôt, le budget de 1986 a réduit encore davantage le niveau d'intégration pour de nombreux investisseurs.

Crédit d'impôt sur les dividendes des grandes sociétés, Canada, 1985

	Dollars
1 Bénéfices de l'entreprise	100,00
2 Impôt sur les bénéfices (taux de 46 %)	46,00
3 Dividendes versés (1) − (2)	54,00
4 Dividendes majorés [(3) × 1,5]	81,00
5 Impôts personnels dûs sur (4) (taux de 50 %)	40,50
6 Moins le crédit d'impôt sur les dividendes [50 % de (3)]	27,00
7 Impôt à payer sur les dividendes (5) − (6)	13,50
8 Total des impôts (2) + (7)	59,50
9 Impôt à payer sur un dividende de 100 $ préalablement exonéré de l'impôt sur les bénéfices des sociétés	50,00
10 Impôt total sans majoration ni crédit (2) + [0,5 × (3)]	73,00

SOURCE D'après Glenn P. Jenkins, « The role and economic implications of the Canadian dividend tax credit », Conseil économique du Canada, Document n° 307, Ottawa, juin 1986, tableau 6.

Dans le cadre du régime actuel d'imposition du revenu, les gains en capital ont droit à un traitement privilégié sous trois rapports. Tout d'abord, ils ne sont imposés que lorsqu'ils sont réalisés (c'est-à-dire au moment où les actifs sont vendus) et non à mesure qu'ils sont attribués; autrement dit, on ne prélève pas d'impôt annuel sur l'accroissement de la valeur des actifs. Ensuite, on exige des contribuables qu'ils n'incorporent à leur revenu imposable annuel que la moitié des plus-values réalisées en cours d'année. Enfin, de 1972 à 1985, le contribuable pouvait inclure dans le solde non utilisé de la déduction pour les premiers 1 000 dollars en revenus de placements la moitié imposable des gains réalisés sur des titres canadiens. Cependant, à la suite du budget fédéral de 1985, la déduction de 1 000 dollars ne s'applique plus aux gains en capital; en revanche, des mesures ont été prises pour introduire graduellement une exemption de 250 000 dollars applicable aux plus-values accumulées durant toute l'existence du contribuable. Cette exemption était respectivement de 10 000 dollars et de 25 000 dollars sur les gains en capital imposables réalisés en 1985 et en 1986. Il va sans dire que ce traitement de faveur accordé aux plus-values déroge aux principes de l'impôt sur le revenu global annuel; il n'est cependant pas incompatible avec l'imposition de la consommation.

L'augmentation en valeur des actions des sociétés constitue un élément important des gains en capital. Toutes choses étant égales par ailleurs, la rétention d'une partie des bénéfices augmente la valeur de l'entreprise et de ses actions, engendrant ainsi une plus-value en faveur de l'actionnaire. Les bénéfices de l'entreprise ayant déjà été imposés une première fois, l'imposition des plus-values réalisées par les actionnaires aurait pour effet d'élever leur taux d'imposition global au-delà du taux statutaire de l'impôt sur le revenu. Les effets de cette sous-intégration des impôts sont atténués, et même éliminés dans certains cas, par les mesures décrites au paragraphe précédent. À l'heure actuelle, aucune disposition n'est prévue pour tenir compte de la hausse nominale de la valeur des actifs causée par l'inflation,

ce qui est contraire aux exigences d'un régime d'impôt indexé sur le revenu global.

Au Canada, le loyer implicite des logements occupés par leur propriétaire et les revenus implicites tirés des biens de consommation durables ne sont pas assujettis à l'impôt; il serait d'ailleurs assez difficile d'élaborer un régime fiscal s'appliquant à ces éléments. Le régime actuel évite tout simplement de considérer l'acquisition et la consommation de logements et de biens durables, tout comme le ferait un régime d'impôt sur la consommation à l'égard des actifs non enregistrés. En excluant les revenus et loyers implicites de la base de perception, le régime actuel contourne le problème du calcul de la dépréciation et de l'indexation de la valeur de ces actifs – problème qui serait compliqué par l'exiguïté des marchés secondaires pour bon nombre de biens durables. Signalons toutefois que l'impôt foncier prélevé sur les logements occupés par leur propriétaire est généralement considéré comme un impôt sur la richesse, de sorte qu'on peut y voir un impôt sur le rendement du capital. Les impôts fonciers que paient les ménages représentent entre 1 et 1,5 % de la valeur des logements occupés par leur propriétaire.

Les frais de scolarité sont assimilables à un investissement en capital humain, car on peut supposer qu'ils haussent le niveau ultérieur des salaires. Le régime actuel d'impôt sur le revenu des particuliers permet de déduire les frais de scolarité et il taxe ce revenu supplémentaire au même titre que les salaires ordinaires. Ce traitement fiscal déroge aux critères de l'imposition du revenu global, mais il est compatible avec celui qu'on réserverait aux actifs non enregistrés dans un régime d'impôt sur la consommation.

L'épargne enregistrée et le Régime d'épargne-actions du Québec — Une part considérable de l'épargne personnelle au Canada est investie dans des instruments exonérés, tels les régimes enregistrés de pension et les régimes enregistrés d'épargne-retraite. En 1984, les cotisations aux REP et aux REER se sont élevées à au moins 10 milliards de dollars, soit environ 23 % de l'épargne personnelle globale (44,3 milliards de dollars)[10].

Les cotisations à ces régimes peuvent être déduites du revenu imposable l'année où elles sont versées, mais elles sont imposables l'année où elles sont retirées (ou l'année où est perçue la pension ou la rente provenant d'un REP ou d'un REER). Les cotisations à un régime enregistré entraînent, au minimum, un report de l'impôt qui serait exigible en régime d'imposition du revenu annuel. Si la tranche d'imposition du contribuable est plus basse à sa retraite qu'elle ne l'était lorsqu'il cotisait à un régime enregistré, le recours à ce dernier aura contribué à alléger son fardeau fiscal global. Bref, sa participation à un REP ou à un REER constitue en quelque sorte un moyen d'étaler lui-même son revenu sur la totalité de sa vie et, par là, en régime d'imposition progressive du revenu personnel, de diminuer son fardeau fiscal de vie entière.

La déduction accordée pour les premiers 1 000 dollars en revenus de placements ne s'applique pas aux intérêts que les ménages reçoivent par l'entremise d'établissements financiers exonérés d'impôt; ces intérêts sont imposés au même titre et au même taux prescrit que ceux que le contribuable reçoit directement. Toutefois, il n'en va pas de même des revenus de placements en actions. Les dividendes reçus au sein d'un REP ou d'un REER n'ont pas droit à la majoration et au crédit d'impôt, et les plus-values réalisées au moyen de ces instruments exonérés d'impôt ne sont pas admissibles à la réduction de 50 % qui s'applique aux gains en capital versés directement aux ménages ni à l'exemption cumulative à vie de 500 000 dollars. Dans le régime actuel, les intérêts provenant d'un REP ou d'un REER sont donc imposés à un taux plus faible que les autres revenus réalisés au sein de ces régimes.

Les cotisations annuelles à un régime enregistré ne peuvent dépasser le maximum prévu dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Dans le budget de 1985, le plafond des cotisations pour 1986 a été fixé à 18 % du revenu gagné jusqu'à concurrence de 7 500 dollars; cette limite sera portée à 15 500 dollars en 1990. En soustrayant l'épargne accumulée dans un REP ou un REER à l'impôt, on s'écarte des principes de l'imposition du revenu annuel. L'accès illimité à l'épargne enregistrée est cependant une caractéristique fondamentale de l'impôt sur la consommation.

Au Québec, les contribuables peuvent cotiser au Régime d'épargne-actions (REA) institué par cette province. À l'heure actuelle, les cotisations annuelles totales à un REP, à un REER et au REA ne peuvent dépasser le moindre montant de 20 % du revenu (selon la définition applicable au régime) ou de 12 000 dollars. La participation au REA se fait sous la forme d'une souscription à de nouvelles émissions d'actions de sociétés dont le siège social est situé au Québec. Les sommes investies sont déductibles du revenu imposable à des taux variant de 50 à 100 %, selon la taille de la société et le genre d'action (ordinaire, privilégiée, convertible, et ainsi de suite). Si l'investisseur conserve son placement durant deux ans, il peut ensuite s'en départir sans avoir à payer d'impôt. Le traitement accordé à l'épargne dans le cadre du Régime d'épargne-actions est plus favorable que celui qu'elle recevrait en régime d'impôt sur la consommation.

Compagnies d'assurance-vie — Seule une faible portion de l'épargne des ménages est acheminée vers les compagnies d'assurance-vie[11]. Il existe deux types de

contrats d'assurance-vie. En vertu du premier, l'assureur s'engage à verser au bénéficiaire une somme déterminée en cas de décès de la personne assurée avant une date convenue. Le second type de contrat offre aussi une protection au bénéficiaire mais il prévoit également le versement de la valeur nominale de la police à la personne assurée si elle est encore vivante à une date pré-établie. Ce second type de contrat renferme un volet d'épargne et possède une valeur de rachat. En 1982, les contrats ayant une valeur de rachat ne représentaient qu'environ 17 % de la valeur nominale de toutes les polices d'assurance-vie souscrites au Canada[12].

Le revenu provenant de fonds placés dans des contrats d'assurance-vie avec valeur de rachat peut être imposé à trois niveaux : auprès de l'investisseur (celui qui utilise les sommes empruntées), auprès de l'intermédiaire (la compagnie d'assurance) et auprès du fournisseur initial de l'épargne (habituellement la personne assurée).

Il a été question plus haut de l'imposition des investissements des entreprises. Le rendement du capital que touche une société d'assurance accroît son revenu imposable, mais la compagnie doit augmenter ses réserves actuarielles d'un montant équivalent pour pouvoir s'acquitter de ses engagements en vertu des contrats d'assurance-vie. Les fonds ajoutés aux réserves actuarielles étant déductibles de son revenu imposable, la compagnie se trouve effectivement exemptée de l'impôt. Quant aux dividendes qu'elle reçoit, ils ont droit au même traitement que tous les dividendes versés par une société à une autre, c'est-à-dire qu'ils sont exonérés parce que l'impôt a déjà été payé par la société qui verse le dividende. En outre, les sommes ajoutées aux réserves actuarielles grâce aux dividendes reçus sont déductibles du revenu imposable. Les gains en capital des compagnies d'assurance-vie reçoivent le même traitement fiscal que ceux des entreprises et des ménages, c'est-à-dire qu'au moment de leur réalisation, la moitié des plus-values est exonérée de l'impôt, tandis que l'autre moitié est imposée au taux prescrit. Dans neuf provinces, les compagnies d'assurance-vie doivent payer un impôt de 2 % sur le solde des primes perçues moins les dividendes versés. À Terre-Neuve, le taux est de 3 %. Cet impôt ne dépend pas du rendement des placements.

Pour la personne assurée, le taux d'imposition du rendement de l'épargne investie dans une police d'assurance-vie varie suivant la durée de celle-ci, le taux d'intérêt et la tranche d'imposition de l'assuré. Comme l'imposition du revenu de placements est reportée à l'échéance du contrat d'assurance, le taux d'imposition effectif est seulement d'environ 17,5 %[13].

Le traitement fiscal actuel réservé à l'épargne placée dans l'assurance-vie ne respecte pas les critères de l'impôt sur le revenu global, car le revenu produit par les polices « exonérées » (qui représentent plus de 85 % de tous les contrats d'assurance-vie entière) n'est pas imposé à mesure qu'il s'accumule et n'est pas indexé au taux d'inflation[14].

L'étalement

En régime d'impôt progressif, une personne dont le revenu imposable est de 10 000 dollars une année et de 30 000 dollars l'année suivante aura à payer beaucoup plus d'impôts que celle dont le revenu est de 20 000 dollars chacune de ces deux années. Le régime actuel comprend deux mécanismes permettant aux ménages d'étaler leurs revenus aux fins de l'impôt. Le premier s'adresse aux agriculteurs et aux pêcheurs, dont le revenu tend à varier fortement, et leur permet d'en établir la moyenne une fois tous les cinq ans. Durant quatre années consécutives, chacun paie l'impôt sur son revenu annuel non étalé. La cinquième année, il peut calculer son revenu annuel moyen sur les cinq années et recalculer l'impôt dû au cours de chacune de ces années en fonction de cette moyenne annuelle.

Depuis 1982, tous les contribuables peuvent étaler leur revenu sur les années futures. Si le revenu (indexé au taux d'inflation) d'une année est supérieur à 110 % du revenu moyen au cours des trois années précédentes, le contribuable peut payer, sur l'excédent, un impôt remboursable calculé au taux maximal applicable. Lorsque son revenu fléchit, il peut inclure l'excédent dans son revenu imposable, calculer l'impôt à payer selon le taux marginal désormais applicable et réclamer un crédit égal à l'impôt déjà payé. Le crédit est lui-même indexé à l'inflation afin que sa valeur reste constante. En 1984, seulement 30 600 contribuables (soit 0,2 % de l'ensemble) se sont prévalus de ces dispositions.

L'étalement du revenu sur plusieurs années aux fins de l'impôt est évidemment incompatible avec le principe de l'impôt sur le revenu annuel. Les dispositions relatives à l'étalement du revenu étant généralement justifiées par des motifs d'équité, peut-être serait-il souhaitable que la base de perception de l'impôt sur le revenu porte sur une période plus longue.

L'indexation

L'inflation donne lieu à une hausse fictive du revenu. Lorsqu'un revenu passe de 20 000 à 22 000 dollars, on ne saurait y voir un accroissement réel si les prix ont aussi augmenté de 10 %. À cause de la progressivité du régime fiscal, le contribuable pourra néanmoins, en période d'inflation, verser en impôts une part croissante de son revenu réel (c'est-à-dire de son revenu corrigé

des effets de l'inflation). On peut apporter une solution partielle à ce problème en indexant les exemptions de base et les tranches d'imposition en fonction de l'indice des prix, ce qui permettra d'adapter les revenus du travail et l'épargne accumulée dans des instruments enregistrés. Les placements non enregistrés ne seront cependant pas entièrement indexés, étant donné l'érosion de leur pouvoir d'achat. Dans le cadre du régime actuel d'impôt sur le revenu, les exemptions personnelles et les tranches d'imposition (mais non pas les exemptions de 1 000 dollars accordées aux revenus de placements et aux rentes de retraite) sont entièrement ou partiellement indexées à l'indice des prix à la consommation (IPC). Depuis 1986, le taux d'indexation est égal à la portion du taux de croissance annuel de l'IPC qui dépasse 3 %.

Il va sans dire qu'en régime d'imposition du revenu global, c'est le revenu réel, et non le revenu nominal, qui doit être taxé.

L'« impôt minimum de remplacement »

Les médias ont fait état du nombre élevé de contribuables fortunés qui n'ont aucun impôt à payer durant l'année civile. On a attribué cette situation à la prolifération des échappatoires qui permettent à certains contribuables de ramener à zéro le montant qu'ils doivent au fisc. L'analyse montre qu'une bonne partie du problème tient tout simplement à la variabilité des revenus, car les contribuables qui réussissent à ne payer aucun impôt durant plus d'une année sont peu nombreux[15]. Néanmoins, comme on estime généralement qu'il n'est pas équitable que des contribuables à revenus élevés échappent au fisc, le gouvernement fédéral a établi un « impôt minimum de remplacement » à compter de l'année d'imposition 1986.

Dans le calcul de cet impôt, les éléments suivants ne sont *pas* déductibles du revenu déclaré : les cotisations à un REP ou à un REER, la première tranche de 1 000 dollars en revenus de placements, les premiers 1 000 dollars en rentes de retraite, la moitié exclue des gains en capital moins l'exemption à vie à ce titre, et quelques autres éléments moins importants. Les éléments suivants sont déductibles : la première tranche de 40 000 dollars du revenu, les frais médicaux, les dons de charité, les déductions pour invalidité et pour les études, les pertes en capital et autres pertes enregistrées au cours d'années antérieures, et quelques autres éléments de moindre importance. L'impôt fédéral minimal s'établit à 17 % du revenu imposable des ménages. S'il est supérieur à l'impôt ordinaire sur le revenu, la différence est inscrite au titre de l'impôt minimum de remplacement. L'impôt minimal payé peut être reporté à des années futures et servir de crédit lorsque l'impôt ordinaire dépasse l'impôt minimum de remplacement.

Les impôts indirects

Les impôts sur les biens, également connus sous le nom de taxes de vente et d'accise, sont prélevés à la fois par le gouvernement fédéral et par les provinces. Ottawa perçoit la taxe de vente fédérale (TVF) auprès du fabricant, des taxes et droits d'accise sur les alcools et le tabac, une taxe sur l'essence et des droits de douane. Environ la moitié des recettes fédérales tirées des impôts indirects proviennent de la TVF et le quart, des droits douaniers. En 1985, le gouvernement fédéral a recueilli 16,1 milliards de dollars au titre des impôts indirects (tableau 2-1).

En principe, l'assiette de la TVF correspond au prix de vente de tous les biens produits au Canada ou importés d'ailleurs, mais, dans la réalité, de nombreux produits sont exonérés. Aux fins de la présente étude, l'exemption la plus importante est celle qui touche l'équipement de production, mais la définition de ce dernier est plutôt arbitraire, de sorte que de nombreux biens d'équipement sont effectivement taxés (ordinateurs, équipement de bureau, voitures, et ainsi de suite). De 9 % en 1979, le taux général de la TVF est passé graduellement à 12 % depuis 1984.

Au titre des impôts indirects, les provinces taxent surtout les ventes au détail, les carburants et le tabac; en 1985, les recettes qu'elles en tiraient se chiffraient à 19,9 milliards de dollars. Toutes les provinces (sauf l'Alberta) prélèvent une taxe de vente au détail, dont le taux varie de 5 % en Saskatchewan à 12 % à Terre-Neuve. La liste des produits exemptés diffère d'une province à l'autre.

Les taxes de vente provinciales, tout comme la TVF, frappent certains biens d'équipement et, comme dans le cas de la taxe fédérale, le fardeau que doivent supporter les industries à ce titre varie de l'une à l'autre (tableau 2-3). Les recettes totales tirées des taxes de vente sur les biens d'équipement sont assez importantes; en 1981, elles s'élevaient à 1,75 milliard de dollars, montant réparti à raison de 54 % pour le gouvernement fédéral et de 46 % pour les provinces.

En régime d'impôt sur la consommation, le coût des biens d'équipement ne devrait pas être incorporé à l'assiette fiscale, même si les impôts indirects d'application générale, comme la taxe de vente au détail ou la taxe à la valeur ajoutée, en faisaient partie. Bien entendu, il ne conviendrait pas d'incorporer des taxes de ce genre à une base de perception fondée sur le revenu

Tableau 2-3

Taux de la taxe de vente en proportion des investissements bruts en biens d'équipement dans diverses industries, Canada, 1981

En pourcentage

	Taux fédéral	Taux provincial	Total
Construction	4,1	4,8	8,9
Transport	2,0	2,4	4,4
Entreposage	5,6	4,8	10,3
Communications	6,2	5,5	11,8
Commerce	4,3	5,3	9,6
Services financiers	6,4	5,0	11,4
Services commerciaux	5,6	5,6	11,2
Fabrication	2,4	1,0	3,4
Mines	1,3	1,0	2,3
Toutes les industries[1]	3,0	2,5	5,5

1 Comprend celles qui ne sont pas énumérées ci-dessus.
SOURCE Données de Statistique Canada.

global. Toutefois, certains types de taxes d'accise sont aussi compatibles avec un impôt sur le revenu qu'avec un impôt sur la consommation.

L'impôt foncier

On considère habituellement l'impôt foncier comme une taxe sur le patrimoine immobilier. Ce sont les propriétaires qui doivent acquitter cet impôt, qu'ils occupent ou non la propriété. Contrairement à l'impôt sur le revenu, l'impôt foncier doit être payé même lorsque le rendement du capital est nul ou négatif.

L'impôt foncier est la principale source de recettes propre aux municipalités. Il représente environ 40 % de leurs recettes totales depuis quelques années, même lorsqu'on tient compte des transferts en provenance d'autres paliers de gouvernement. On ne saurait en sous-estimer l'importance : en 1985, les recettes foncières se chiffraient à 14,7 milliards de dollars, soit 9,3 % des recettes de tous les échelons de gouvernement. En 1980, environ 45 % de l'ensemble des impôts fonciers ont été versés au 16 titre des logements occupés par leur propriétaire[16].

Le taux de l'impôt foncier est déterminé par deux facteurs, à savoir la part des dépenses municipales qui n'est pas financée par d'autres sources de revenu, et l'évaluation première, c'est-à-dire la valeur imposable de diverses catégories de biens-fonds, soit habituellement les propriétés industrielles et commerciales, les maisons unifamiliales et les immeubles à logements multiples, les terres agricoles et les terrains non aménagés. Dans certaines provinces, l'assiette de l'impôt sur les propriétés commerciales peut aussi comprendre les machines et les biens d'équipement[17]. Les propriétés appartenant aux gouvernements, aux établissements d'enseignement et aux organismes religieux ne sont pas assujetties à l'impôt, bien qu'il arrive assez souvent que le gouvernement fédéral et les provinces versent aux municipalités des subventions qui tiennent lieu d'impôts fonciers.

Dans la plupart des instances de perception, le critère d'évaluation foncière est la valeur des immobilisations[18]. La valeur imposable de la propriété est généralement bien inférieure à sa valeur marchande. D'après des enquêtes effectuées en 1978, la valeur imposable des biens-fonds résidentiels atteignait en moyenne entre 20 et 30 % de la valeur marchande, celle des biens-fonds commerciaux, entre 20 et 50 %, et celle des propriétés industrielles, 50 %.

La fiscalité foncière est très complexe, car elle est administrée à la fois par les gouvernements provinciaux et par les municipalités. Le Canada compte, outre les 10 provinces, plus de 4 700 administrations municipales. Dans la plupart des cas, l'évaluation est centralisée au niveau provincial[19], mais chaque municipalité est libre d'établir le taux applicable aux propriétés qui se trouvent dans son territoire.

Le taux de l'impôt foncier est établi en divisant les recettes dont la municipalité a besoin par la valeur totale des propriétés imposables. Plusieurs provinces possèdent des taux différents s'appliquant à différentes catégories de biens-fonds. Par exemple, les immeubles à vocation commerciale et industrielle sont souvent taxés à un taux plus élevé que les propriétés résidentielles. Le taux effectif moyen de la taxe foncière (c'est-à-dire le rapport des impôts payés à la valeur marchande des immeubles) varie sensiblement d'une municipalité à l'autre.

Outre l'impôt foncier sur les propriétés non résidentielles, la plupart des municipalités prélèvent également une taxe d'affaires municipale, habituellement acquittée par l'occupant plutôt que par le propriétaire[20]. Dans de nombreuses municipalités, cette taxe s'applique à la valeur imposable des biens-fonds et n'est donc qu'une forme d'impôt foncier. Toutefois, certaines municipalités recourent à d'autres bases de perception – la valeur des machines, la valeur locative, la superficie servant à des fins commerciales ou la capacité d'entreposage, par exemple. La taxe d'affaires municipale existe dans toutes les provinces sauf en l'Île-du-Prince-Édouard; en outre, elle est obligatoire à Terre-

Neuve, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, en Ontario et en Saskatchewan. En 1980, elle représentait environ 5 % des recettes municipales.

L'autonomie des administrations locales est l'un des motifs invoqués pour justifier l'existence de l'impôt foncier, car il leur donne la possibilité de contrôler une assiette fiscale qui leur est propre. Les terrains et les bâtiments, propriétés immobiles, sont tout désignés pour servir de base de perception de cet impôt.

En termes stricts, un régime d'imposition du revenu global ou des encaisses des sociétés ne comprendrait aucun impôt foncier municipal prélevé sur les entreprises, sauf dans la mesure où il tiendrait lieu de charges à l'usager.

La fiscalité des richesses naturelles

Le traitement fiscal accordé au secteur des ressources mérite d'être examiné séparément parce que ce secteur produit des rentes économiques considérables. Comme nous l'avons dit plus haut, la rente économique correspond à la différence entre le coût d'extraction des matières premières et le prix obtenu sur les marchés mondiaux. L'essentiel de la rente provient des ressources non renouvelables et c'est pourquoi nous concentrons notre analyse sur la fiscalité de ces ressources.

Les profits du secteur primaire sont assujettis non seulement aux impôts fédéral et provinciaux sur les bénéfices des sociétés mais aussi à nombre d'autres prélèvements (impôts miniers, droits, redevances, et ainsi de suite) destinés à accaparer la rente économique.

Les dispositions fédérales

Certaines dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* touchent exclusivement au secteur des richesses naturelles. Autrefois, les entreprises de ce secteur étaient autorisées à déduire les redevances provinciales des bénéfices imposables. Le gouvernement fédéral a aboli cette déduction en 1974 et l'a remplacée par la déduction sur les ressources, qui permet à l'entreprise de déduire une somme égale à 25 % des bénéfices tirés des ressources avant de se prévaloir des déductions au titre des frais d'exploration et de mise en valeur, de l'épuisement gagné et des frais d'intérêt. La déduction sur les ressources abaisse donc de 36 % (soit la différence entre le taux de base de 46 % et les 10 points de pourcentage de l'abattement provincial) à 27 % le taux d'imposition des bénéfices des sociétés dans ce secteur.

La déduction au titre des ressources abaisse le montant que les entreprises peuvent réclamer au titre de la déduction pour « épuisement gagné », qui permet aux sociétés minières de déduire de leur revenu imposable jusqu'à 25 % de leurs bénéfices nets. Contrairement à la déduction sur les ressources, la déduction pour épuisement gagné n'est valable que pour des dépenses spécifiques (les frais d'exploration et de mise en valeur et le coût d'acquisition des machines et de l'équipement). Lorsqu'elles ne sont pas utilisées, on peut reporter indéfiniment les déductions pour épuisement gagné et pour l'exploration et la mise en valeur. (Dans les autres secteurs de l'économie, la période de report des déductions inutilisées est limitée à sept ans.)

Certaines catégories de déductions pour amortissement sont propres au secteur des ressources; les taux varient de 30 à 100 %. Les entreprises de ce secteur peuvent aussi réclamer un crédit d'impôt à l'investissement à des taux qui varient (de 7 à 20 %) suivant la catégorie de la déduction et suivant l'endroit où a été fait l'investissement.

Certaines dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* visent uniquement les hydrocarbures et non l'ensemble du secteur des ressources naturelles. Les plus importantes d'entre elles sont les suivantes :

- Un crédit de redevances qui correspond à 25 % des coûts d'exploration établis à 5 millions de dollars ou moins par puits foré dans les régions éloignées. Ce crédit peut servir à réduire les redevances qui auraient été exigibles au titre des opérations dans ces mêmes régions.

- Un crédit d'impôt partiellement remboursable de 25 % est aussi offert au titre des frais d'exploration dépassant ce montant pour des puits forés n'importe où au Canada; pour les firmes déficitaires, le taux de remboursement est de 40 %.

Les dispositions provinciales[21]

Les bénéfices assujettis à l'impôt fédéral le sont aussi au fisc des provinces, les taux variant de 8 à 11 %. En outre, les provinces prélèvent des redevances et diverses taxes spéciales sur les rentes tirées de l'exploitation des ressources naturelles.

Les impôts miniers varient sensiblement d'une province à une autre. En Ontario, le revenu imposable tiré de l'exploitation minière est imposé suivant un taux progressif, les taux moyens variant de 0 à 22 % et les taux marginaux, de 0 à 30 %. Le gouvernement du Québec perçoit un impôt minier correspondant à 18 % des bénéfices, mais il prévoit aussi un crédit de 90 000 dollars qui peut être reporté sur les années futures. L'Ontario et le Québec autorisent l'amortissement linéaire des actifs miniers à un taux de 30 %, n'imposent aucune

limite sur le report ultérieur des déductions inutilisées pour frais d'exploration et de mise en valeur, et accordent des déductions au titre de la transformation dont le taux varie selon le degré de transformation. Le Québec permet également de déduire deux tiers des dépenses engagées en exploration. En 1985, cette province a adopté un régime de droits négatifs en vertu duquel les sociétés minières peuvent se faire rembourser 18 % des pertes découlant de l'exploration et de la mise en valeur ou d'une partie de leurs dépenses en immobilisations.

Le taux de l'impôt sur les bénéfices miniers au Manitoba et en Colombie-Britannique est de 18 et 17,5 %, respectivement. La Colombie-Britannique ne prélève toutefois aucun impôt sur la première tranche de 50 000 dollars. Les catégories de déductions admissibles en Ontario et au Québec le sont également au Manitoba et en Colombie-Britannique. Le Nouveau-Brunswick prélève un impôt minier à deux volets, composé d'une redevance de 2 % et d'un impôt de 16 % sur les bénéfices dépassant 100 000 dollars. À Terre-Neuve, les bénéfices miniers sont frappés d'un impôt de 16 %. La Saskatchewan perçoit une redevance progressive sur l'exploitation de l'uranium et une taxe sur les réserves de potasse, dont elle négocie le taux avec l'entreprise. Les Territoires prélèvent des redevances progressives calculées après la déduction de certains coûts.

Tableau 2-4

Taxes fédérales et provinciales sur les richesses naturelles[1], Canada, 1969, 1981 et 1985

	Taxes fédérales		Taxes provinciales	
	Totales (millions de $)	En % des recettes totales	Totales (millions de $)	En % des recettes totales
1969	6	0,04	484	5,6
1981	7 615	12,7	5 872	12,9
1985	4 179	5,4	7 208	11,2

1 Les taxes fédérales sur le pétrole et le gaz en 1981 comprennent la taxe sur les recettes pétrolières et gazières, la redevance de canadianisation, le prélèvement d'indemnisation pétrolière, la taxe sur le gaz naturel et les liquides du gaz naturel, les redevances et le prélèvement à l'exportation du pétrole. Les taxes provinciales sur les ressources comprennent les redevances, les impôts sur l'exploitation minière et forestière, et les taxes diverses sur les ressources naturelles. Les transferts en provenance d'autres paliers de gouvernement sont exclus des recettes provinciales.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada effectuées à partir de données de Statistique Canada.

Durant les années 60 et au début des années 70, les provinces percevaient des redevances pétrolières et gazières variant entre 12,5 et 16,7 % de la valeur de la production. En 1974, les provinces productrices adoptaient des échelles progressives de redevances qui firent grimper les taux marginaux à des fourchettes de 40 à 50 % pour le pétrole et le gaz anciens, et de 30 à 40 % pour le pétrole et le gaz nouveaux. Les taux moyens sont aujourd'hui d'environ 13 %.

L'importance des recettes que les pouvoirs publics tirent des ressources s'est accrue rapidement au cours des deux dernières décennies. Le tableau 2-4 indique, en chiffres absolus et en proportion des recettes globales, les impôts perçus par le gouvernement fédéral et les provinces dans le secteur des ressources naturelles en 1969 (avant la crise pétrolière), en 1981 (année de forte hausse des prix du pétrole) et en 1985. Le tableau ne montre pas à quel point la proportion des recettes qu'elles tirent de ces impôts diffère d'une province à l'autre. Cette proportion est évidemment beaucoup plus élevée dans les provinces de l'Ouest qu'ailleurs.

Conclusion

L'assiette actuelle de l'impôt sur les bénéfices des sociétés diffère substantiellement de celle qui caractériserait l'impôt sur le revenu global ou sur la consommation. Il en est ainsi en raison de diverses mesures incitatives telles que l'amortissement accéléré, le crédit d'impôt à l'investissement, les taux réduits en faveur du secteur manufacturier et des petites entreprises, et les déductions réservées aux industries du secteur des ressources. L'insuffisance de la protection qu'offre le régime fiscal contre les effets de l'inflation est une autre source potentielle d'aberrations, en particulier à l'égard du financement par emprunt.

À l'heure actuelle, l'assiette de l'impôt sur le revenu des ménages est loin d'être globale puisqu'elle exclut les revenus et loyers implicites. Du reste, plusieurs aspects du régime actuel l'apparentent davantage à un impôt sur la consommation qu'à un impôt sur le revenu. Citons, au nombre de ces aspects, la déduction des cotisations aux REER et aux REP, le traitement accordé au capital humain, l'exemption des revenus implicites issus des biens de consommation durables ou des logements occupés par leur propriétaire, l'exonération accordée aux premiers 1 000 dollars en revenus de placements et l'exemption cumulative à vie de 500 000 dollars au titre des gains en capital. Par ailleurs, les limites fixées pour les cotisations aux REER et aux REP sont contraires aux principes d'un impôt sur le revenu consommé.

Somme toute, il faut conclure que le régime actuel d'imposition du capital au Canada est imparfait et qu'il est, en fait, un amalgame arbitraire de dispositions hétéroclites. Certaines d'entre elles lui donnent l'apparence d'un régime neutre d'imposition intégrée du revenu global, tandis que, par d'autres aspects, il ressemble à un régime d'imposition des encaisses des sociétés ou d'imposition de la consommation personnelle; certaines de ses caractéristiques n'ont à peu près rien en commun avec l'un ou l'autre régime. Le reste de notre rapport est consacré à un examen détaillé des effets du régime actuel et à l'analyse des répercussions qu'auraient d'autres politiques d'imposition.

3 Les stimulants à l'investissement

L'une des tendances récentes les plus marquantes de la politique fiscale canadienne a été le recours à la fiscalité pour favoriser des types particuliers d'épargne et d'investissement, même si la Commission Carter avait recommandé, il y a 20 ans, d'éliminer ou de réduire ces stimulants afin de rendre le régime fiscal plus neutre[1]. Ces mesures fiscales ont pris la forme de dispositions permettant l'amortissement accéléré de certains actifs, l'accroissement des déductions et des crédits d'impôts à l'investissement et, enfin, l'octroi d'abattements en faveur de certaines formes d'épargne.

Plusieurs de ces mesures – tout comme d'ailleurs d'autres initiatives essentiellement ponctuelles – ont été adoptées dans un but louable (encourager l'investissement dans la fabrication, l'exploitation des richesses naturelles et la recherche et le développement, ou encore atténuer les effets de l'inflation sur un régime fiscal insuffisamment indexé). Mais, en pratique, elles ont eu pour effet global de compromettre la cohérence structurelle du régime. En conséquence, le manque d'uniformité du traitement fiscal des différents investissements s'est traduit par des taux d'imposition sur le rendement des investissements qui varient considérablement en fonction des avoirs en cause, de l'industrie dans laquelle ces biens d'équipement sont utilisés, de la façon dont l'investissement a été financé et de la catégorie de contribuables dont fait partie le bailleur de fonds. Cette imposition capricieuse du rendement du capital pourrait être une source importante de distorsions dans les décisions d'épargne et d'investissement. En outre, ces stimulants fiscaux ont pour effet de rendre le régime fiscal plus complexe.

Dans ce chapitre, nous mettrons l'accent sur la structure des stimulants à l'investissement accordés au secteur des entreprises, puisque près de la moitié du capital matériel de la nation (à l'exclusion des terrains et des bâtiments résidentiels) appartient à des entreprises non financières. Nous examinerons aussi dans quelle mesure le régime fiscal influe sur la répartition des investissements entre le secteur des sociétés et le reste de l'économie.

Un régime fiscal neutre

Le régime d'impôt sur le rendement du capital qui est le plus compatible avec une économie de marché est celui qui est le plus neutre possible dans ses effets sur les comportements individuels. En d'autres termes, le régime doit viser à réduire le plus possible l'incidence des impôts sur les décisions d'investissement, d'épargne et de production. Un régime fiscal neutre, qui comporterait des taux d'impôt effectifs identiques pour tous les investissements[2], permettrait aux entreprises de produire de façon relativement efficiente ce que veulent les consommateurs. Il n'accorderait pas de privilèges particuliers à une industrie ou à un genre d'entreprise, pas plus qu'il ne les encouragerait à modifier leurs techniques de production. Nous le répétons, un régime fiscal neutre n'influencerait pas les décisions des entreprises quant au financement des investissements; il ne comporterait pas non plus pour les actionnaires des stimulants susceptibles de leur faire adopter un mode de financement de préférence à un autre[3]. Enfin, il n'inciterait pas une entreprise à en acquérir une autre pour de simples raisons fiscales.

Toutes les dérogations au principe de la neutralité en matière d'impôt sur le capital contribuent de plusieurs façons à accroître l'inefficience de l'économie. Tout d'abord, ces dérogations incitent les investisseurs à affecter les ressources économiques à des fins autres que celles qui seraient les plus productives – c'est-à-dire celles qui rapporteraient le plus haut taux de rendement avant impôt – pour les consacrer à des activités moins productives, mais ayant un meilleur rendement après impôt. En outre, la recherche d'activités qui permettent de réduire le fardeau fiscal constitue en elle-même une source d'inefficience, car les sommes ainsi dépensées constituent un détournement de ressources économiques qui, autrement, pourraient servir à la production de biens et de services. Enfin, les efforts déployés par les contribuables pour réduire leurs impôts obligent les pouvoirs publics à imposer des contraintes légales afin de prévenir l'évitement fiscal – contraintes qui entraînent des coûts réels tant pour les contribuables que pour le fisc. De nouveau, cela se traduit par une productivité réduite.

Comme nous l'avons vu au chapitre 2, le présent régime d'imposition du rendement du capital au Canada s'écarte à bien des égards de l'idéal de la neutralité. Bien que certaines de ces dérogations ne soient toujours pas délibérées, d'autres reflètent la conviction qu'il revient aux organismes responsables de la politique fiscale plutôt qu'au jeu des forces du marché de déterminer quels

biens et services doivent être produits, comment ils doivent l'être et de quelle façon les entreprises doivent se structurer et se financer.

Bien entendu, tous ne sont pas d'accord pour dire qu'un régime fiscal devrait être neutre. Comme en témoignent de nombreuses dispositions du régime fiscal actuel, plusieurs soutiennent que l'imposition du rendement du capital devrait servir à encourager l'investissement dans des activités jugées souhaitables. Toutefois, même si la neutralité n'est pas considérée comme une caractéristique fondamentale que devrait posséder un régime fiscal, l'étude des propriétés et des effets d'un régime neutre offre quand même de l'intérêt, surtout parce qu'un tel système fournit une norme à partir de laquelle on peut évaluer diverses options de réforme, y compris les coûts et avantages relatifs de la neutralité elle-même. En outre, la norme de neutralité permet non seulement de juger le régime actuel mais aussi d'évaluer les avantages possibles d'une réforme et dans quelle mesure celle-ci rapprocherait le système de la neutralité.

La mesure de l'incidence des impôts

Pour décrire la structure actuelle des taux d'impôt sur les revenus de placement, nous ferons appel au concept du *taux marginal d'impôt effectif*. Ce taux d'impôt correspond à l'impôt exigible, pendant la vie utile de l'investissement, exprimé en pourcentage du rendement avant impôt d'un projet d'investissement marginal éventuel. L'investissement marginal est celui dont les rendements sont tout juste suffisants pour en couvrir les coûts; par conséquent, le taux marginal d'impôt effectif constitue un outil utile pour déterminer dans quelle mesure le régime fiscal incite à réaliser un projet particulier ou à l'abandonner. Il ne faudrait pas le confondre avec le *taux moyen d'impôt effectif*, c'est-à-dire le rapport entre les montants d'impôt perçus et les revenus réalisés à l'aide du capital. Bien que le taux moyen d'impôt effectif soit une mesure utile du fardeau fiscal imposé aux sociétés ou des sommes que les détenteurs du capital doivent verser à l'État, il est un piètre indicateur de l'incitation à investir dans un nouveau projet. Par exemple, en réduisant la valeur réelle des déductions pour amortissement du capital existant, l'inflation équivaut à un impôt forfaitaire et, si elle n'a pas été prévue, elle accroît le fardeau fiscal réel qui s'applique aux investissements existants, sans pour autant affecter l'impôt que l'on prévoit payer à l'égard d'un nouvel investissement. En outre, le montant d'impôts acquittés au cours d'une année particulière correspond à l'impôt dû à l'égard d'actifs acquis les années précédentes; par conséquent, le rapport entre le taux d'impôt moyen et le taux d'impôt marginal prévu changera si les dégrèvements sont modifiés par la suite[4].

Comme nous l'avons vu précédemment, le calcul des taux marginaux d'impôt effectifs ne doit pas tenir compte uniquement de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Pour l'investisseur, un faible taux d'impôt effectif sur les bénéfices des sociétés peut être compensé par un taux élevé d'impôt effectif sur le revenu des particuliers. L'impôt foncier acquitté par les entreprises, les taxes de vente perçues sur les biens d'équipement et l'impôt sur les ressources réduisent tout autant le rendement des investissements. Les taux marginaux globaux d'impôt effectifs englobent l'impôt sur les particuliers, l'impôt sur les bénéfices des sociétés, l'impôt foncier et les taxes de vente. Les investisseurs canadiens supportent le fardeau de tous ces impôts; les investisseurs étrangers les supportent également tous, sauf l'impôt des particuliers, qui est plutôt prélevé par leur pays de résidence.

Incidence des dispositions fiscales sur les investissements

Le tableau 3-1 présente les estimations du Conseil quant aux taux marginaux d'impôt effectifs sur le rendement du capital des entreprises au Canada en 1985[5]. Ces estimations reposent sur l'hypothèse que le taux de rendement réel avant impôt de tous les investissements est de 10 %[6]. L'utilisation d'un taux de rendement commun permet d'établir une comparaison des stimulants fournis par le régime fiscal pour les divers types de projets d'investissement[7]. Nos calculs tiennent compte également d'un taux d'inflation prévu de 4,4 % (le taux observé en 1984).

Nous avons inclus au tableau les impôts des particuliers afin de considérer des hypothèses extrêmes quant à leur influence sur l'investissement dans une économie ouverte comme celle du Canada. La mobilité internationale du capital détermine, du moins en partie, l'importance de cette influence. S'il y a immobilité internationale du capital, l'investissement marginal est nécessairement financé par l'épargne nationale et, dans ce cas, le taux marginal global d'impôt effectif constitue une bonne mesure globale de l'incitation à épargner et à investir. S'il y a parfaite mobilité internationale du capital, seul l'impôt des sociétés (c'est-à-dire l'impôt sur les bénéfices des sociétés, l'impôt foncier des entreprises et la taxe de vente sur les biens d'équipement) influe sur les décisions d'investir, tandis que l'impôt des sociétés et l'impôt des particuliers influent tous deux sur les décisions d'épargner des Canadiens.

Comme l'investissement étranger brut est considérable dans bon nombre de pays, y compris le Canada, on peut croire qu'il y a mobilité internationale du capital. Par contre, l'existence de ce qui paraît être une

Tableau 3-1

Taux marginaux d'impôt effectifs, Canada, 1985

En pourcentage

	Total (1)	Sans les taxes de vente (2)	Sans l'impôt foncier (3)	Sans les taxes de vente et l'impôt foncier (4)	Impôt des sociétés (sans les taxes de vente et l'impôt foncier) (5)	Impôt des particuliers (6)
Industrie						
Construction	52,0	43,7	45,1	36,8	9,2	33,3
Transports	44,0	41,8	38,9	36,6	13,4	28,1
Entreposage	39,5	37,6	34,4	32,5	4,1	30,7
Communications	49,5	42,4	45,1	38,1	13,3	30,7
Distribution du gaz	43,8	43,4	41,0	40,5	17,0	28,9
Commerce	42,0	39,1	36,7	33,9	6,2	30,8
Services commerciaux	48,5	35,8	41,4	28,6	− 0,5	32,2
Fabrication	29,3	26,0	25,9	22,6	− 3,0	25,7
Actifs						
Machinerie	26,4	16,0	26,4	16,0	− 12,2	26,2
Bâtiments	49,6	49,6	36,8	36,8	12,3	30,2
Stocks	43,1	43,1	43,1	43,1	19,0	29,7
Mode de financement						
Emprunts	19,4	14,1	13,9	8,6	− 40,6	36,0
Émissions de nouvelles actions	51,7	48,2	48,0	44,4	33,2	17,7
Bénéfices non répartis	51,1	47,4	47,2	43,5	33,4	16,5
Provenance de l'épargne						
Ménages	43,9	39,7	39,6	35,4	4,4	33,9
Institutions non imposables	10,9	5,5	5,4	− 0,1	− 0,1	-
Compagnies d'assurance	1,4	− 4,6	− 4,8	− 10,8	− 8,8	− 1,7
Taux d'impôt global	38,3	34,0	33,8	29,4	3,5	28,1
Écart fiscal	3,8	3,4	3,4	2,9	0,3	2,4
Écart-type pondéré	27,3	29,4	26,6	28,1	41,3	19,5

SOURCE M. J. Daly, J. Jung et T. Schweitzer, « Toward a neutral capital income tax system », *Canadian Tax Journal*, vol. 34, n° 6, novembre-decembre 1986, tableau 8.

corrélation très étroite entre le taux d'épargne national et le taux d'investissement national dans les pays de l'OCDE indique qu'il peut ne pas y avoir mobilité complète du capital sur le plan international[8]. Pour tenir compte de ces deux hypothèses concernant la mobilité internationale du capital, nous indiquons à la fois les taux d'impôt effectifs des *entreprises* et les taux *globaux* d'impôt effectifs.

Il ressort du tableau 3-1 que les taux d'impôt varient énormément selon les industries, les actifs, les modes de financement et la provenance des capitaux. On voit à la colonne 1 que, lorsqu'on tient compte de la taxe de vente, de l'impôt foncier, de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et de l'impôt des particuliers, c'est l'industrie de la construction qui porte le fardeau fiscal le plus lourd et l'industrie de la fabrication, le plus léger. La machinerie est beaucoup moins imposée que les stocks qui, à leur tour, le sont moins que les bâtiments. Les investissements financés par voie d'emprunt font l'objet d'un traitement fiscal beaucoup plus favorable que les investissements financés par l'émission de nouvelles actions ou les bénéfices non répartis[9]. Enfin, les investissements des entreprises qui sont financés directement par l'épargne des ménages sont imposés beaucoup plus lourdement que ceux financés indirectement, c'est-à-dire quand l'épargne des ménages passe d'abord par des compagnies d'assurance ou des institutions exonérées d'impôt.

À un niveau plus fin de désagrégation, nos calculs indiquent que les taux d'impôt effectifs varient de 102 % sur le revenu tiré d'investissements immobiliers dans l'industrie de la construction, financés au moyen de bénéfices non répartis appartenant à des ménages canadiens, à – 78 % (soit l'équivalent d'une subvention) sur les investissements en machinerie du secteur de la fabrication, financés par des emprunts auprès d'institutions exonérées d'impôt.

L'impôt sur les bénéfices des sociétés

Comme l'indique la colonne 5 du tableau 3-1, l'impôt sur les bénéfices des sociétés explique l'essentiel de l'écart entre les taux marginaux d'impôt effectifs calculés selon l'élement d'actif, le genre de financement et l'industrie, et ce, même s'il intervient pour une part relativement faible de l'écart fiscal global, c'est-à-dire la différence entre les taux de rendement avant et après impôt. Ces écarts fiscaux pour les sociétés sont de 0,3 et de 1,3 point de pourcentage (selon que l'impôt foncier et la taxe de vente sont exclus ou inclus), tandis que l'écart pour les particuliers se chiffre à 2,4 points.

La grande dispersion des taux marginaux d'impôt effectifs est due surtout au crédit d'impôt à l'investissement, aux déductions pour amortissement accéléré et à la possibilité de déduire les frais d'intérêt, lorsque ces facteurs jouent de concert avec le niveau élevé des taux nominaux d'impôt sur les bénéfices des sociétés. La différence entre les taux d'impôt s'explique aussi en partie par le fait que les taux d'impôt statutaires sur les bénéfices des sociétés pour les industries manufacturières et les petites entreprises sont moins élevés que pour les industries non manufacturières et les grandes entreprises.

L'impôt des particuliers

Bien que près des deux tiers de tout l'écart fiscal soient attribuables à l'impôt des particuliers, nos calculs montrent qu'il est moins important que l'impôt sur les bénéfices des sociétés en tant que source de variation des taux marginaux d'impôt effectifs (voir la colonne 6 du tableau 3-1)[10].

Le régime fiscal des particuliers contribue à la variation des taux d'impôt effectifs de deux façons : en traitant différemment divers types de revenus de placement et en traitant différemment divers types d'investisseurs. Toutefois, des divergences dans le régime fiscal des particuliers atténuent certains des effets imputables au régime fiscal des sociétés. Par exemple, le fait que le revenu d'intérêt perçu par les ménages soit imposé au moment où il est réalisé vient compenser en partie la possibilité qu'ont les sociétés de déduire les paiements d'intérêt. En outre, le traitement préférentiel que le régime fiscal des particuliers accorde au revenu provenant de dividendes et de gains en capital atténue en partie les effets de la non-déductibilité des coûts de financement par action dans le régime fiscal des sociétés. Ainsi, l'impôt des particuliers tend à annuler le biais en faveur du financement par emprunt contenu dans le régime fiscal des sociétés, si bien que la variation des taux marginaux d'impôt effectifs attribuable au jeu simultané de l'impôt des particuliers et de l'impôt des sociétés (28,1 %) est beaucoup moindre que la variation attribuable au seul impôt des sociétés (41,3 %).

Les taxes de vente

Une comparaison des colonnes 1 et 2 du tableau 3-1 révèle que le fardeau des taxes de vente fédérale et provinciales prélevées sur les achats de biens d'investissement[11] est supporté entièrement par les investissements en machinerie, les services commerciaux, les communications et la construction étant les industries les plus touchées. La prise en compte des taxes de vente relève de 16,0 à 26,4 % le taux marginal d'impôt effectif sur le rendement tiré d'investissements en machinerie, ce qui le rapproche sensiblement des taux applicables au rendement tiré d'investissements dans les bâtiments et les stocks. La taxe de vente a donc pour effet principal de compenser en partie le traitement préférentiel accordé à la machinerie par l'entremise de la déduction pour amortissement accéléré que prévoit l'impôt sur les bénéfices des sociétés. La dispersion des taux marginaux d'impôt effectifs, mesurée à l'aide de l'écart-type, diminue légèrement (passant de 29,4 à 27,3 %) lorsqu'on ajoute la taxe de vente à l'impôt des sociétés, à l'impôt foncier des entreprises et à l'impôt des particuliers. Par conséquent, en soustrayant les dépenses en capital des assiettes actuelles des taxes de vente fédérale et provinciales, ou en remplaçant ces taxes de vente par une taxe à la valeur ajoutée (TVA) ou par une taxe sur les transactions commerciales (TTC) qui ne s'appliquerait pas aux dépenses en immobilisation, on élargirait l'écart entre les taux marginaux d'impôt effectifs, à moins qu'on ne réduise la déduction pour amortissement accéléré actuellement consentie à l'égard de la machinerie.

L'impôt foncier des entreprises

Il ressort de la comparaison des colonnes 1 et 3 du tableau 3-1 que l'impôt foncier des entreprises prélevé par les municipalités augmente le taux marginal d'impôt effectif s'appliquant aux bâtiments par rapport à celui touchant la machinerie et les stocks. Là encore, les services commerciaux et la construction sont les secteurs les plus touchés. Par conséquent, lorsqu'on ajoute

l'impôt foncier des entreprises à l'impôt sur les bénéfices des sociétés, à la taxe de vente et à l'impôt des particuliers, la variation des taux d'impôt effectifs augmente légèrement et passe de 26,6 à 27,3 %.

L'inflation

L'inflation exerce des répercussions importantes mais asymétriques sur les taux marginaux d'impôt effectifs. Bien que, dans l'ensemble, l'inflation ait pour effet net d'accroître les taux effectifs, dans certains cas, elle les fait diminuer; ces tendances contradictoires provoquent un élargissement de la fourchette des taux effectifs et, par conséquent, augmentent les distorsions fiscales quant aux décisions d'investissement.

L'incidence qu'exerce l'inflation sur l'élargissement de la fourchette des taux marginaux d'impôt effectifs est particulièrement marquée pour l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Par exemple, lorsque l'inflation diminue la valeur réelle des déductions pour amortissement accéléré, elle relève les taux marginaux d'impôt effectifs des sociétés sur les biens amortissables, comme la machinerie et les bâtiments. En outre, l'inflation a tendance à gonfler la valeur nominale des stocks. Étant donné que les entreprises doivent comptabiliser, aux fins de l'impôt, les stocks selon le principe du premier entré, premier sorti (PEPS), la différence entre le prix de vente courant et le coût d'acquisition des stocks représente des bénéfices imposables. Ainsi, l'inflation a tendance à majorer les bénéfices imposables nominaux et, par conséquent, le taux marginal d'impôt effectif. Pour compenser en partie ce phénomène, les entreprises pouvaient jusqu'à tout récemment se prévaloir d'une déduction de 3 % relative aux stocks; cette déduction a toutefois été éliminée lors du budget fédéral de février 1986.

Par ailleurs, l'inflation fait hausser les taux d'intérêt nominaux et, partant, les paiements d'intérêt sur l'endettement des sociétés. Comme ceux-ci sont déductibles du revenu imposable, l'inflation a pour effet de réduire les impôts payés par les sociétés à l'égard des investissements financés par emprunt. Toutefois, du même coup, l'inflation fait monter les revenus d'intérêt nominaux des particuliers et, par conséquent, leurs impôts. Mais cette seconde tendance ne compense pas entièrement la première. En effet, pour l'ensemble des contribuables, le taux d'impôt marginal des particuliers sur les revenus d'intérêt est 12 d'environ 27 %[12], alors que la moyenne des taux statutaires d'impôt sur les bénéfices des sociétés (compte tenu des taux spéciaux accordés aux entreprises manufacturières et aux petites entreprises, ainsi que des différents taux provinciaux en vigueur) se situe entre 32,38 et 48,12 % selon l'industrie. Il en résulte que l'investissement financé par emprunt bénéficie d'un avantage par rapport à celui financé par l'émission de nouvelles actions ou par le recours aux bénéfices non répartis[13].

Aux tableaux 3-2 et 3-3 figurent des taux marginaux d'impôt effectifs correspondant à différents taux d'inflation prévus. Les taux d'impôt obtenus dans un contexte d'inflation nulle correspondent à ceux qui prévaudraient si le régime fiscal actuel était pleinement indexé[14]. Les taux marginaux d'impôt effectifs des *sociétés* sur la machinerie et les bâtiments diminuent lorsque l'inflation augmente, tandis que c'est l'inverse qui se produit dans le cas des stocks. De même, les taux d'impôt diminuent avec la progression de l'inflation dans le cas des investissements financés par voie d'emprunt, alors qu'ils augmentent dans le cas des investissements financés par l'émission d'actions. Dans toutes les industries, sauf la construction, les taux marginaux

Tableau 3-2

Taux marginaux d'impôt effectifs[1] des sociétés sous diverses hypothèses quant au taux d'inflation

	Taux d'inflation prévu		
	0 %	4,4 %	10 %
Industrie			
Construction	26,8	28,0	28,4
Transports	25,2	22,2	14,5
Entreposage	20,8	12,7	4,3
Communications	31,7	27,0	15,4
Distribution du gaz	25,5	20,9	10,7
Commerce	21,6	16,2	17,8
Services commerciaux	28,3	24,1	15,9
Fabrication	9,2	4,9	1,7
Actifs			
Machinerie	4,6	0,2	– 7,5
Bâtiments	32,4	27,7	17,2
Stocks	22,1	19,0	31,4
Mode de financement			
Emprunts	– 6,4	– 25,9	– 48,9
Émissions de nouvelles actions	35,2	41,3	49,9
Bénéfices non répartis	35,2	41,4	50,0
Provenance de l'épargne			
Ménages	19,0	15,1	11,3
Institutions non imposables	16,4	10,9	5,3
Compagnies d'assurance	11,5	3,0	– 6,4
Taux d'impôt global	18,4	14,2	10,0
Écart-type pondéré	28,2	39,4	55,2

1 Ces taux tiennent compte de l'impôt sur les sociétés, de l'impôt foncier des entreprises et des taxes de vente.

Source : Daly, Jung et Schweitzer, « Toward a neutral capital income tax system ».

Tableau 3-3

Taux marginaux globaux d'impôt effectifs[1] sous diverses hypothèses quant au taux d'inflation

	Taux d'inflation prévu		
	0 %	4,4 %	10 %
Industrie			
Construction	42,4	52,0	62,9
Transports	39,3	44,0	46,2
Entreposage	37,4	39,5	43,0
Communications	45,4	49,5	49,3
Distribution du gaz	40,0	43,8	44,3
Commerce	38,0	42,0	53,6
Services commerciaux	43,4	48,5	52,3
Fabrication	25,8	29,3	35,1
Actifs			
Machinerie	22,6	26,4	28,9
Bâtiments	45,7	49,6	50,0
Stocks	37,8	43,1	63,0
Mode de financement			
Emprunts	22,0	19,4	17,5
Émissions de nouvelles actions	41,8	51,7	65,1
Bénéfices non répartis	42,6	51,1	61,6
Provenance de l'épargne			
Ménages	37,7	43,9	52,0
Institutions non imposables	16,4	10,9	5,3
Compagnies d'assurance	11,4	1,4	- 10,7
Taux d'impôt global	34,2	38,3	44,0
Écart-type pondéré	20,7	27,3	36,9

1 Ces taux tiennent compte de l'impôt personnel et de l'impôt des sociétés (impôt des sociétés, impôt foncier des entreprises et taxes de vente).

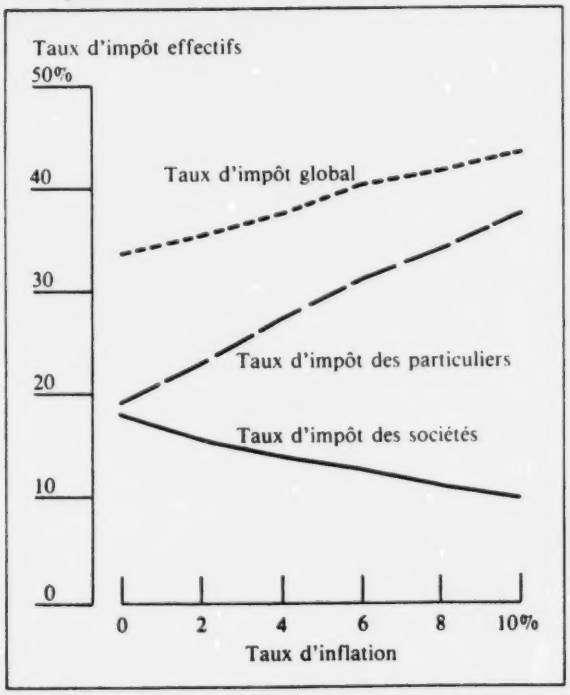
Source Daly, Jung et Schweitzer, « Toward a neutral capital income tax system ».

d'impôt effectifs des sociétés baissent à mesure que l'inflation augmente.

Les taux marginaux d'impôt effectifs des *particuliers* tendent à augmenter avec l'inflation, sauf si leurs placements sont effectués par l'entremise de compagnies d'assurance ou d'institutions exonérées d'impôt. Les premières reçoivent une légère subvention, qui augmente avec l'inflation, tandis que les secondes échappent, bien sûr, à l'impôt des particuliers. D'après le tableau 3-3, qui tient compte à la fois des régimes fiscaux des sociétés et des particuliers, l'inflation a pour effet de hausser les taux marginaux d'impôt effectifs des ménages, de l'ensemble des industries, des divers éléments d'actifs et de tous les modes de financement, sauf le financement par emprunt. Comme l'indique le graphique 3-1, l'inflation a pour effet d'augmenter le taux marginal d'impôt effectif dans son ensemble. Ainsi, le taux marginal global d'impôt effectif pour l'ensemble du secteur des sociétés passe de 34,2 %, lorsque l'inflation est nulle, à 44,0 %, lorsqu'elle atteint 10 %.

Graphique 3-1

Incidence de l'inflation sur les taux d'impôt effectifs, Canada, 1985



Source D'après un modèle utilisé par M. J. Daly, J. Jung et T. Schweitzer, «Toward a neutral capital income tax system », *Canadian Tax Journal*, vol. 34, n° 6, novembre-décembre 1986.

Toutefois, ce qui importe davantage dans le contexte actuel, c'est que l'inflation entraîne une hausse des taux dans certains cas et une diminution dans d'autres, accentuant ainsi la dispersion des taux. Bien que cette variation soit davantage imputable au crédit d'impôt à l'investissement et aux déductions pour amortissement accéléré plutôt qu'à l'inflation, il faut garder à l'esprit que, pendant les années 70 et au début des années 80, ces stimulants ont été mis en place afin d'atténuer l'incidence défavorable de l'inflation sur les ressources d'autofinancement des sociétés[15]. Par conséquent, les politiques fiscales adoptées pour tenir compte de l'inflation aussi bien que l'inflation elle-même ont contribué à accentuer la dispersion des taux marginaux d'impôt effectifs.

L'imposition des ressources naturelles

L'investissement privé dans les industries primaires (l'agriculture, la pêche, les forêts, les mines et l'extraction pétrolière) intervient pour près de 20 % de tous les investissements au Canada. Étant donné la multitude des taxes spéciales, des redevances, des déductions et des exemptions qui varient d'une province à l'autre et d'une industrie à l'autre dans le secteur primaire, il aurait été très difficile de calculer les taux marginaux d'impôt effectifs pour l'ensemble du secteur primaire. Toutefois, il n'y a aucun doute que la dispersion intersectorielle des taux d'impôt aurait été beaucoup plus marquée si nous avions pu inclure dans nos calculs les industries primaires au même titre que les autres secteurs d'activité. La prise en compte des concessions fiscales spéciales dont font l'objet les investissements dans l'exploration, la mise en valeur et la transformation des ressources aurait eu pour effet d'accroître la dispersion des taux[16].

Par suite du traitement fiscal préférentiel accordé à certains types d'investissement dans le secteur primaire, les taux marginaux d'impôt effectifs varient davantage à l'intérieur du secteur primaire qu'entre les autres secteurs de l'économie. Par exemple, une étude récente de l'industrie minière révèle que, compte tenu des taxes et des redevances provinciales, les taux marginaux d'impôt effectifs sont négatifs pour les nouveaux investissements dans l'exploration, la mise en valeur et la transformation[17]. Les activités d'exploration et de mise en valeur sont donc effectivement subventionnées parce que les investisseurs peuvent déduire immédiatement les coûts de leur investissement, ainsi que les dégrèvements pour épuisement gagné et ceux au titre de la transformation. Quant à la subvention pour la transformation, elle est attribuable aux déductions pour épuisement gagné et aux déductions au titre de la transformation.

La même situation semble prévaloir dans l'industrie pétrolière. Selon une étude de l'industrie pétrolière en Alberta effectuée pour le Conseil, si l'on tient compte des impôts fédéral et provincial des sociétés, des redevances et des subventions directes, on constate que les investissements dans des actifs non renouvelables et les nouveaux investissements dans l'exploration, l'extraction ou la mise en valeur font l'objet d'une subvention. Par conséquent, le taux marginal d'impôt effectif des sociétés (abstraction faite de l'impôt foncier des entreprises et de la taxe de vente) pour l'ensemble de l'industrie pétrolière et gazière en Alberta était de – 30 % en 1984, tandis que le taux marginal global d'impôt effectif (abstraction faite de l'impôt foncier des entreprises et de la taxe de vente, mais compte tenu de l'impôt des particuliers) était de 9,5 %[18]. Si l'on compare ces taux d'impôt avec les taux équivalents dans les autres industries (colonnes 4 et 5 du tableau 3-1), on constate que l'industrie pétrolière et gazière de l'Alberta jouit d'un traitement fiscal plus favorable que les industries non axées sur les richesses naturelles.

Ces constatations laissent croire que le régime d'impôt sur le capital est conçu de façon à favoriser l'investissement dans le secteur des richesses naturelles.

L'imposition des immeubles résidentiels

Le régime fiscal peut également fausser la répartition du capital entre le secteur industriel et le secteur résidentiel qui intervient pour près de 20 % du stock de capital renouvelable au Canada. Même dans le cas des immeubles résidentiels, toutefois, l'imposition des revenus de placement est loin d'être uniforme, car le mode d'imposition des résidences occupées par leur propriétaire diffère passablement de celui des immeubles locatifs.

Les logements occupés par leur propriétaire

Les logements occupés par leur propriétaire représentent un peu plus des deux tiers du stock de logements au Canada; ils bénéficient d'un traitement fiscal favorable par rapport à celui qui est accordé aux immeubles locatifs et à ceux du secteur industriel. La valeur du loyer implicite des logements occupés par leur propriétaire n'est pas imposable, pas plus d'ailleurs que ne le sont les gains en capital réalisés lors de la vente de la résidence principale. Les taux d'impôt foncier des municipalités sont moins élevés pour les propriétés résidentielles qu'ils ne le sont pour les propriétés non résidentielles. Par contre, les intérêts reçus sur les fonds confiés aux institutions financières en vue de consentir des prêts hypothécaires sont assujettis à l'impôt sur les particuliers, tandis que les intérêts versés par les emprunteurs hypothécaires ne sont pas déductibles.

Selon nos estimations, le taux marginal d'impôt global effectif sur un investissement dans un logement occupé par son propriétaire est d'environ 21,4 % lorsque la taxe de vente est incluse, et de 18,0 % lorsqu'elle est exclue[19]. D'après les colonnes 1 et 2 du tableau 3-1, ces chiffres ne s'écartent pas tellement des taux d'impôt sur les investissements en machinerie du secteur des entreprises mais, par contre, ils se situent bien en deçà des taux d'impôt sur les investissements des entreprises dans les bâtiments et stocks. Par conséquent, le régime fiscal actuel comporte une forte incitation à investir dans l'acquisition de machinerie et de logements occupés par leur propriétaire plutôt que dans les bâtiments et les stocks.

Le logement locatif

En ce qui concerne le revenu tiré d'un investissement dans des immeubles locatifs, les taux marginaux d'impôt effectifs sont beaucoup plus élevés que ceux qui frappent les logements occupés par leur propriétaire. Selon nos calculs, le taux marginal d'impôt effectif sur les revenus de placement dans des immeubles locatifs est de 44,7 % lorsque la taxe de vente sur les matériaux de construction est incluse, et de 41,1 % lorsqu'elle est exclue[20]. Bien que ces taux d'impôt soient considérablement plus élevés que ceux prélevés sur les revenus de placement en machinerie dans le secteur des entreprises, ils ne s'éloignent pas tellement des taux d'impôt sur le rendement d'investissements dans les bâtiments et les stocks (voir les colonnes 1 et 2 du tableau 3-1).

La fiscalité des entreprises

Décisions de financement

Les simulations du Conseil n'ont pas complètement pris en compte certains mécanismes par lesquels le régime fiscal influe sur la structure financière des entreprises et, de ce fait, peut entraîner des distorsions dans les décisions d'investir. Étant donné que les paiements d'intérêt sont déductibles, alors que le coût du financement par l'émission d'actions ne l'est pas, les entreprises sont encouragées à financer leurs investissements par voie d'emprunt, ce qui accroît les risques de faillite. L'avantage du financement par emprunt est en partie compensé par le fait que le régime fiscal des particuliers impose plus lourdement les intérêts que les dividendes et les gains de capital (en raison du traitement préférentiel accordé aux gains de capital et de l'octroi de crédits d'impôt pour les dividendes). Bien entendu, si le coût des ressources financières est déterminé sur les marchés internationaux du capital, le régime fiscal des particuliers du Canada n'affecte en rien les décisions de financement des entreprises.

De fait, les résultats des recherches empiriques du Conseil portent à croire que, si le régime fiscal a des incidences sur les décisions financières des entreprises, elles sont de peu d'importance. Selon une étude du Conseil, une augmentation de 1 point du taux statutaire d'impôt sur les bénéfices des sociétés majore le ratio d'endettement de trois quarts de point[21]; par ailleurs, une autre étude a conclu que rien ne prouve avec certitude que le régime fiscal exerce un impact perceptible sur le ratio d'endettement des entreprises[22].

Les sociétés qui n'acquittent aucun impôt

Dans nos estimations des taux marginaux d'impôt effectifs, nous avons supposé que les entreprises réalisent suffisamment de bénéfices imposables pour se prévaloir de toutes les déductions d'impôt pertinentes, ce qui revient à postuler que le régime fiscal est symétrique, c'est-à-dire qu'il consent des remboursements au titre des pertes au même taux qu'il impose les bénéfices. En réalité, une proportion élevée d'entreprises ne peuvent tirer plein parti de toutes les déductions auxquelles elles ont droit. Ainsi, de 1977 à 1982, près de la moitié de tous les investissements ont été effectués par des entreprises qui pouvaient rarement se prévaloir des déductions pour amortissement, des crédits d'impôt à l'investissement et d'autres déductions[23]; en 1983, 59 % de toutes les sociétés n'ont eu aucun impôt à payer[24]. Bien que les pertes qui n'ont pas été utilisées puissent être déduites des bénéfices d'années ultérieures et antérieures, la période d'étalement est limitée. De plus, la valeur actualisée de ces déductions est réduite du fait que les entreprises doivent renoncer à l'intérêt sur les pertes reportées aux années ultérieures. Par conséquent, les taux marginaux d'impôt effectifs et, partant, les stimulants réels à l'investissement pour nombre d'entreprises peuvent différer sensiblement de ceux que nous avons décrits jusqu'ici[25].

L'asymétrie du régime fiscal vient de ce que les pertes ne sont pas pleinement compensées; ce phénomène touche surtout les entreprises relativement nouvelles, petites, non diversifiées ou qui réinvestissent une proportion relativement élevée de leurs bénéfices. Nombre de ces entreprises ne tirent pas d'investissements antérieurs un revenu imposable suffisamment élevé pour réclamer toutes les déductions d'impôt auxquelles elles auraient droit au titre de leurs investissements courants. Les asymétries fiscales de ce genre sont accentuées par les stimulants fiscaux tels que le crédit d'impôt à l'investissement et la déduction pour amortissement accéléré dont les avantages peuvent être retirés surtout pendant les premières années de la vie productive des actifs. Les asymétries fiscales peuvent favoriser les fusions pour des motifs fiscaux, car les entreprises payant de l'impôt et ayant utilisé tous les crédits et toutes les déductions permissibles peuvent réduire encore plus leur fardeau fiscal en acquérant des entreprises qui ne payent aucun impôt et qui ne sont pas en mesure de profiter des avantages fiscaux auxquels elles ont droit.

L'intégration de l'impôt des sociétés et des particuliers

Le fait que les frais d'intérêt, mais non les coûts des capitaux propres, sont déductibles des bénéfices imposables signifie que le rendement sur les capitaux propres des entreprises est imposé deux fois, d'abord au niveau de l'entreprise et ensuite, au niveau des particuliers. La double imposition du rendement sur les capitaux propres fausse le régime en faveur d'investissements

financés par voie d'emprunt mais elle est atténuée par l'octroi d'un crédit d'impôt pour dividendes. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, ce crédit était auparavant calculé en fonction d'un dividende majoré. En pratique, cela signifiait que les actionnaires étaient réputés avoir déjà acquitté un impôt sur le revenu au taux de 33,3 %. Le budget fédéral de 1986 a réduit la majoration de 50 à 33,3 %, ce qui, depuis le 1er janvier 1987, a effectivement ramené à 25 % le taux d'impôt réputé payé. Par conséquent, en ce qui a trait au revenu tiré de dividendes, il y a maintenant pleine intégration des régimes fiscaux des sociétés et des particuliers dans le cas des sociétés sous contrôle canadien et assujetties au taux d'impôt 26 de 25 %[26] applicable aux petites entreprises; il y a intégration partielle dans le cas des grandes sociétés qui payent de l'impôt. Aucune intégration équivalente n'est prévue pour les gains de capital. Toutefois, au-delà de l'exemption de vie entière, les gains de capital sont imposés seulement au moment de leur réalisation et uniquement à la moitié du taux applicable aux autres revenus des particuliers. Dans le cas d'entreprises non constituées en société, le rendement du capital n'est imposé qu'à titre de revenu personnel du propriétaire.

Malheureusement, le crédit d'impôt pour dividendes comporte de nombreuses failles sur le plan de sa conception. Contrairement au crédit d'impôt pour dividendes en Angleterre et en France, qui est lié à l'impôt effectivement payé par la société, le crédit canadien peut être accordé aux actionnaires, que la société ait versé des impôts ou non. Cela incite les sociétés qui ne payent pas d'impôt à émettre des actions privilégiées, ce qui leur permet de réclamer d'importants remboursements au titre de pertes fiscales[27].

L'un des principaux inconvénients du recours aux actions privilégiées comme moyen de s'assurer le remboursement d'un montant limité au titre des pertes fiscales, c'est que cette méthode permet aux entreprises du secteur public d'obtenir une subvention en dehors du processus normal d'affectation budgétaire. À la fin des années 70, Petro-Canada, la Corporation de développement du Canada et d'autres sociétés de la Couronne « imposables » ont eu recours à l'émission d'actions privilégiées pour se financer à bon marché. En émettant des actions privilégiées, les sociétés de la Couronne peuvent obtenir un remboursement d'impôt qui ne se justifie pas, notamment lorsqu'il y a peu ou pas de possibilités qu'elles soient jamais tenues de payer de l'impôt. En outre, leurs actions privilégiées sont également assorties, en général, d'une garantie du gouvernement, de sorte que le risque habituellement lié aux actions privilégiées est pour ainsi dire éliminé[28]. Cela leur permet en retour d'obtenir des fonds à un taux d'intérêt plus faible que la normale. Il en découle donc une mauvaise répartition du capital en faveur des sociétés d'État.

En résumé, même si le régime fiscal doit comporter un mécanisme quelconque pour compenser les pertes fiscales des sociétés, le crédit d'impôt actuel répond fort mal à ce besoin en raison de ses effets néfastes sur la répartition du capital.

La fiscalité et les risques

L'importance que le régime fiscal accorde à la compensation des pertes influence aussi la volonté des investisseurs d'assumer des risques. Dans la mesure où les pertes sur les investissements à risque élevé ne peuvent pas être déduites d'autres revenus, le régime fiscal contribue à réduire le taux de rendement prévu sur ces investissements et décourage donc les investisseurs à s'y intéresser. En revanche, le régime fiscal canadien encourage la prise de risque en réduisant la variabilité des taux de rendement et, partant, les risques auxquels les investisseurs s'exposent. Plus l'État partage les pertes par le biais du régime fiscal, plus la part de risque qu'il supporte est élevée, et plus la probabilité est faible que les impôts deviennent un facteur dissuasif face au risque.

Une étude effectuée pour le compte du Conseil a conclu que la compensation incomplète des pertes accroît effectivement le coût du capital et, par conséquent, décourage l'investissement dans des projets à risque élevé; cette conséquence est encore plus manifeste lorsque les rentrées de fonds des entreprises sont irrégulières. Par ailleurs, le rôle qu'assume le régime fiscal dans le partage des risques a pour effet de réduire considérablement les taux d'impôt effectifs. L'équilibre entre ces deux effets contraires varie d'une industrie à l'autre[29].

L'investissement et le statut légal des entreprises

Dans la mesure où les régimes fiscaux des sociétés et des particuliers sont insuffisamment intégrés, l'impôt sur les bénéfices des sociétés peut constituer un fardeau fiscal supplémentaire à l'endroit des actionnaires d'entreprises constituées en société. Par ailleurs, dans le cas des entreprises non constituées en société, les revenus de placement ne sont imposés qu'à titre de revenu personnel des propriétaires. Cette situation favorise l'investissement dans le secteur des entreprises non constituées en société. Étant donné la tendance des investisseurs à répartir leurs placements de manière à s'assurer un même rendement après impôt sur tous leurs placements, il s'ensuit que le rendement avant impôt sur les placements dans des entreprises constituées dépasse le rendement des placements dans des entreprises non constituées. Par conséquent, il se peut que, du point de vue de la société, trop peu de capital soit utilisé dans le premier secteur par rapport au second, et

qu'une réaffectation des investissements en faveur du secteur des entreprises constituées augmenterait la production nationale.

Cependant, comme nous l'avons souligné plus haut, seules les grandes sociétés qui payent des impôts sont soumises à la double imposition. Dans le cas des petites sociétés, il y a intégration complète des impôts des sociétés et des particuliers. Lorsqu'il s'agit de sociétés qui ne payent pas d'impôt, il y a surintégration des impôts. Par conséquent, l'impôt sur le revenu des sociétés décourage l'investissement dans les entreprises constituées uniquement pour les grandes entreprises qui acquittent des impôts, si l'on suppose que le fardeau des impôts des sociétés est supporté par les actionnaires. Mais il est loin d'être certain que ce soit le cas. En effet, il se peut que les consommateurs supportent le fardeau de l'impôt sur les sociétés sous forme de prix plus élevés pour les biens et les services produits par les entreprises constituées ou que ce soient les employés qui le fassent sous forme de salaires moins élevés, ou encore que ce soient les fournisseurs qui les supportent sous forme de prix moins élevés reçus sur les matériaux livrés. Si le marché du capital fonctionne de façon efficiente, l'impôt des sociétés pourrait également être en partie supporté par les détenteurs de capitaux investis dans des entreprises non constituées[30]. Par conséquent, les distorsions dans la répartition du capital entre les entreprises constituées et non constituées qu'entraîne l'impôt sur les bénéfices des sociétés sont moins sérieuses que celles que l'on retrouve à l'intérieur de chacun de ces secteurs.

Selon des simulations réalisées par le Conseil qui tiennent compte simultanément de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, de l'impôt foncier, de la taxe de vente, de l'impôt des particuliers et des autres taxes, le manque d'uniformité des taux d'impôt moyens sur le rendement du capital dans l'ensemble de l'économie coûte chaque année aux Canadiens l'équivalent de 1 % du PNB[31]. En d'autres termes, si le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités appliquaient exactement les mêmes taux d'impôt à l'ensemble des industries, y compris celles du secteur primaire et les logements occupés par leur propriétaire, le PNB augmenterait de 1 %.

Les stimulants sont-ils efficients ?

Dans ce chapitre, nous avons mis l'accent sur l'absence d'uniformité dans l'imposition du rendement du capital et la structure des stimulants à l'investissement qu'on y retrouve, telle que mesurée par les taux marginaux d'impôt effectifs. D'après nos calculs, les taux d'impôt effectifs (compte tenu de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, de l'impôt foncier des entreprises, de la taxe de vente et de l'impôt des particuliers) sur le rendement tiré des grandes catégories d'investissement varient de 1 à 52 %, selon l'industrie dans laquelle l'investissement est fait, le genre de capital, la façon dont l'investissement est financé et le statut fiscal du bailleur de fonds (voir la colonne 1 du tableau 3-1). En particulier, des industries comme celles du secteur manufacturier, où l'investissement dans la machinerie et l'équipement est relativement important, profitent davantage des déductions pour amortissement et des crédits d'impôt à l'investissement que les industries à coefficient de capital moins élevé. Les entreprises à coefficient d'endettement élevé obtiennent des déductions plus importantes au titre des intérêts que celles dont les investissements sont financés en bonne partie par des émissions de capital-actions. La loi prévoit des taux d'impôt plus faibles sur les bénéfices des petites entreprises et des entreprises du secteur de la fabrication que sur ceux des grandes entreprises et des entreprises non manufacturières. De plus, le rendement tiré d'investissements financés par des emprunts consentis par des institutions exonérées d'impôt n'est pas imposé du tout, alors que les dividendes que reçoivent les ménages peuvent être assujettis à une double imposition parce que les régimes fiscaux des sociétés et des particuliers ne sont pas pleinement intégrés. Enfin, les entreprises qui, certaines années (ou en permanence), n'ont aucun impôt à acquitter sont désavantagées comparativement aux entreprises qui en payent régulièrement puisqu'elles ne peuvent pas utiliser pleinement les crédits et les déductions qu'offre le système fiscal.

Bien que nombre de ces stimulants aient été adoptés avec les meilleures intentions possibles, il n'est pas certain que leur incidence globale, à savoir l'énorme variation des taux d'impôt effectifs, ait été réellement voulue. Comme nous l'avons souligné, la variation des taux d'impôt est une importante source d'inefficience dans l'économie puisqu'elle tend à orienter le capital vers des investissements qui produiront le meilleur rendement après impôt plutôt que vers des investissements qui assureront les augmentations les plus élevées de la productivité. Après tout, un dollar économisé en impôt vaut autant pour l'entreprise ou ses actionnaires qu'un dollar gagné par l'entremise d'une activité productive. Les concessions fiscales entraînent non seulement des distorsions dans les décisions d'investir et d'épargner des divers agents économiques – d'où réduction de la production nationale – mais elles contribuent également à rendre le régime fiscal plus complexe et elles sapent la confiance des contribuables quant à l'équité du système.

Enfin, on peut s'interroger sur l'efficacité de nombreux stimulants comme moyens d'atteindre les objectifs poursuivis. Par exemple, on invoque deux arguments principaux pour justifier l'imposition de la machinerie à des taux plus faibles que ceux qui s'appliquent aux bâtiments et aux stocks. Le premier argu-

ment, selon lequel l'investissement dans la machinerie accroît la productivité plus que ne le fait l'investissement dans des bâtiments ou des stocks, ne possède pas un fondement très logique. Si la productivité, et donc sans doute la rentabilité de la machinerie, était plus élevée que celle d'autres éléments d'actif, le marché reconnaîtrait sûrement cet avantage, auquel cas le traitement fiscal préférentiel dont jouit la machinerie n'aurait plus sa raison d'être. Parce qu'ils empêchent le marché d'en faire la preuve, les avantages fiscaux actuels relatifs à la machinerie réduisent l'efficience.

D'après le deuxième argument invoqué, il faut accorder un traitement préférentiel à certains investissements pour améliorer la compétitivité des entreprises canadiennes qui transigent sur les marchés internationaux, notamment les entreprises manufacturières et celles engagées dans l'exploitation des richesses naturelles. Toutefois, on peut se demander si l'on doit chercher à améliorer la compétitivité au détriment de la répartition efficiente du stock de capital au pays. Si les biens et les services produits au Canada soutiennent difficilement la concurrence de l'étranger, il faut réagir soit en incitant les entreprises canadiennes à accroître leur productivité (par une répartition plus efficiente des ressources), soit en abaissant le taux de change du dollar canadien. À cet égard, il est intéressant de noter qu'au sein même d'une industrie manufacturière particulièrement favorisée par l'impôt, on observe des différences de taux d'imposition effectif tout aussi importantes qu'entre les autres secteurs de l'économie[32].

Le fait que le gouvernement fédéral a créé de nouveaux stimulants fiscaux, notamment les actions « accréditives », dans le but d'aider les nombreuses entreprises qui ne sont pas en mesure de tirer plein parti des déductions et crédits déjà en vigueur, témoigne de l'absurdité de la situation actuelle. Les actions accréditives ont essentiellement pour objet d'aider ces entreprises à faire profiter les investisseurs privés des déductions d'impôt qu'elles n'utilisent pas. Non seulement ce stratagème s'avère-t-il une reconnaissance pure et simple de l'inefficacité des stimulants à l'investissement offerts au départ, mais c'est aussi une façon extrêmement inefficiente d'aider les entreprises à tirer parti de ces stimulants fiscaux[33]. Par ailleurs, la pratique consistant à accumuler les stimulants a également donné lieu récemment à l'adoption d'un impôt minimum sur le revenu des particuliers qui vise présumément à empêcher les investisseurs de tirer plein parti des déductions fiscales disponibles. Une autre anomalie vient de ce que les stimulants relatifs à l'utilisation du capital entraînent une substitution du capital à d'autres facteurs de production, notamment la main-d'œuvre, alors même que nombre de stimulants fiscaux sont liés aux taux de chômage; en d'autres termes, les subventions les plus importantes qui favorisent la substitution du capital à la main-d'oeuvre sont accordées dans les régions où les taux de chômage sont les plus élevés.

Bien entendu, il y a des cas où des subventions spécifiques à des industries et à des types d'activité peuvent se justifier[34]. Ce n'est toutefois pas là une raison suffisante pour accorder des concessions fiscales mal orientées à de grandes catégories d'investissement. Il faudrait plutôt que le gouvernement consente des subventions explicites aux entreprises, aux industries, aux activités et aux régions qui sont réputées avoir besoin d'aide; ce type d'assistance est plus facile à contrôler par un examen budgétaire annuel que ne le sont des subventions dissimulées accordées par le régime fiscal. L'octroi de stimulants uniformes en vue d'accroître l'investissement est une mesure qui peut aussi se défendre[35]. Mais il n'y a aucune raison qui puisse justifier d'encourager l'affectation du capital à des fins peu productives.

Le traitement fiscal capricieux du rendement du capital au Canada est devenu une préoccupation majeure. C'est pourquoi le ministère fédéral des Finances est en voie d'apporter des modifications importantes au régime fiscal des sociétés. Un élargissement de l'assiette fiscale des sociétés par la suppression ou la réduction de certains stimulants et déductions, de même que l'abaissement de certains taux d'impôt statutaires sur les bénéfices des sociétés, sont des mesures qui devraient contribuer à réduire considérablement la dispersion des taux marginaux d'impôt effectifs et à assurer une répartition plus efficiente des investissements dans l'économie. En outre, le gouvernement fédéral envisage de remplacer sa taxe de vente par une taxe sur les transactions commerciales (TTC) dont seraient exemptés les biens d'équipement.

D'autres changements au régime fiscal sont aussi envisagés. En effet, il faudrait procéder à une refonte complète de tout le régime d'impôt sur le rendement du capital – refonte qui reposerait sur un ensemble de principes cohérents et à laquelle participeraient non seulement le gouvernement fédéral mais aussi, nous l'espérons, les provinces et peut-être même les municipalités.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons eu recours aux taux marginaux d'impôt effectifs pour poursuivre l'analyse présentée au chapitre 2 sur les taux d'impôt et les dispositions fiscales. Ces taux marginaux effectifs permettent de mesurer l'effet global des impôts sur l'allocation du capital entre différentes utilisations et sur la répartition de l'épargne entre différents modes d'investissement. Nous nous sommes surtout penchés sur les distorsions que suscitent les impôts sur le plan de la répartition de l'épargne et des investissements en un point dans le

temps. Toutefois, tout ne s'arrête pas là. On relève aussi d'autres distorsions qui sont de nature *intertemporelle*, ou liées au temps, du fait qu'elles ont une incidence sur les niveaux globaux d'épargne et d'accumulation de capital d'une période à l'autre. Le chapitre suivant traitera de ces distorsions intertemporelles.

4 L'imposition de l'épargne et du capital

Nous avons vu au chapitre 3 que le régime fiscal actuel réduit l'efficience économique en faussant la répartition des investissements entre les divers utilisateurs de capital en un point dans le temps. De même, l'effet du régime fiscal sur les décisions d'épargner peut mener à une mauvaise répartition des ressources entre la consommation présente et la consommation future. En exerçant dans l'immédiat une influence sur l'épargne, l'investissement et l'accumulation du capital, la fiscalité modifie le niveau futur de production et la répartition du revenu dans les années subséquentes. Dans le présent chapitre, nous nous proposons d'évaluer les effets « intertemporels » de différents modes d'imposition du rendement du capital sur le plan de l'efficience et de l'équité.

Une telle analyse exige qu'on examine de près le profil du revenu et de ses composantes sur l'ensemble de la durée de vie des contribuables. Comme nous le verrons, les gains, le revenu, la consommation et l'épargne varient de façon prévisible d'un groupe d'âge à l'autre. Tout changement fiscal important modifiera également de façon prévisible les différences entre les divers groupes d'âge.

Ce chapitre présentera aussi des estimations du changement dans le comportement des personnes suite à des modifications fiscales. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les coûts du régime fiscal sur le plan de l'efficience ne doivent pas être assimilés aux recettes de l'État mais plutôt aux coûts supplémentaires pour la société qu'entraînent des changements de comportement imputables à l'impôt. La plupart des taxes imposent aux contribuables un « fardeau excédentaire » que l'on peut mesurer à l'aide de la différence entre les effets des changements de comportement que provoque un impôt donné et ceux qui auraient été observés si les mêmes recettes fiscales avaient été perçues par l'entremise d'un impôt forfaitaire[1]. Les changements de comportements provoqués par un impôt fournissent un indice permettant de mesurer l'efficience relative de différents modes d'imposition.

Il est tout aussi important que notre évaluation tienne compte des répercussions de la fiscalité dans le temps. Par exemple, si les particuliers réagissent à l'imposition de leurs épargnes en réduisant les sommes qu'ils mettent de côté, il se peut alors que l'exonération de l'épargne entraîne une augmentation importante de l'investissement, ce qui aurait pour effet d'accroître le capital disponible et d'augmenter ainsi la productivité et les salaires. En d'autres termes, l'imposition de l'épargne et du rendement de l'épargne pourrait fort bien se traduire par une croissance économique plus lente et un niveau de vie moins élevé qu'il n'en serait autrement.

L'épargne au Canada

De 1950 à 1980, l'épargne intérieure nette a représenté une fraction relativement constante du produit national net (PNN), soit environ 12 % (voir le tableau 4-1). Cependant, sa composition a changé : l'augmentation de l'épargne du secteur privé a compensé la chute de celle du secteur public. Durant la première moitié des années 80, l'épargne privée a continué de croître, mais cette croissance n'a pas été suffisante pour contrebalancer la forte diminution de l'épargne publique. Suite à la désépargne publique, la part du PNN occupée par l'épargne intérieure nette a fléchi de 2 points de pourcentage. Simultanément, l'épargne des non-résidants a enregistré une baisse équivalant à 1 % du PNN, de sorte que l'épargne nationale nette (la somme de l'épargne intérieure et de l'épargne nette des non-résidants, et donc l'accumulation de capital au Canada) a diminué d'une fraction égale à 3 points de pourcentage du PNN durant la première moitié des années 80 par rapport à la décennie précédente.

Tableau 4-1

Épargne nationale nette moyenne en pourcentage du produit national net, par composante principale, Canada, 1950-1984
En pourcentage

	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1984
Épargne privée	9,2	8,3	10,5	13,8
Particuliers	4,8	3,9	6,6	10,9
Sociétés	4,4	4,4	3,9	2,9
Épargne publique	2,8	3,0	1,5	– 3,7
Épargne intérieure	12,0	11,3	12,0	10,1
Épargne des non-résidants	2,3	1,6	1,5	0,4
Épargne nationale	14,3	12,9	13,5	10,5

SOURCE D'après des données de Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, n° de cat. 13-201, publication annuelle.

L'épargne privée comprend l'épargne des sociétés et l'épargne personnelle (celle des particuliers et des entreprises non constituées). La structure de l'épargne privée s'est modifiée considérablement au cours des 35 dernières années. Pendant les années 50, l'épargne personnelle représentait en moyenne 4,8 % du PNN (ou 52 % de l'épargne privée); elle correspond maintenant à 10,9 % du PNN, soit 79 % de l'épargne privée. Durant la même période, l'épargne des sociétés est passée de 4,4 à 2,9 % du PNN.

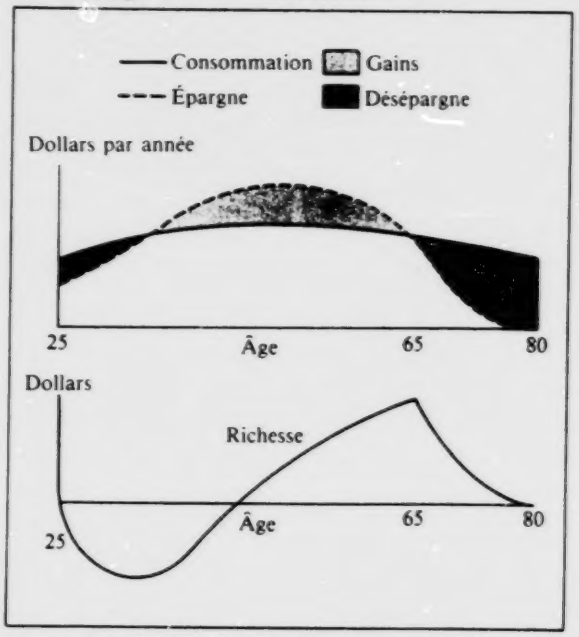
On pourrait soutenir que l'épargne des sociétés n'est qu'une autre forme d'épargne personnelle, puisque les sociétés appartiennent à des personnes et que ces dernières sont en mesure de savoir ce qui se passe dans ce secteur. Une étude, préparée pour le compte du Conseil, a examiné dans quelle mesure l'épargne personnelle et l'épargne des sociétés étaient interchangeables en pratique. D'après les résultats obtenus, une hausse de 1 $ de l'épargne des sociétés abaisserait de seulement 56 cents l'épargne personnelle[2]. De toute évidence, les particuliers sont pleinement conscients que les sociétés peuvent faire faillite, que les pouvoirs publics peuvent modifier en tout temps le traitement fiscal accordé aux dividendes et à l'épargne des sociétés, et que l'épargne des sociétés est égale aux bénéfices non répartis après déduction de l'impôt sur les bénéfices, tandis que les dividendes versés aux actionnaires sont assujettis à l'impôt sur le revenu.

Les particuliers épargnent en vue de stabiliser leur flux de consommation de vie entière. Comme l'indique la figure 4-1, ceux-ci épargnent généralement peu ou même empruntent au début de leur carrière. Parvenus à l'âge de la maturité, ils ne consomment pas leur revenu en totalité, dans le but de rembourser des dettes (une hypothèque, par exemple) et d'accumuler des actifs financiers pour soutenir leur consommation une fois à la retraite. Ils épargnent aussi pour léguer ou transmettre des richesses à d'autres générations. Enfin, on peut aussi épargner en vue de financer des dépenses futures imprévues. Toutefois, compte tenu de la croissance des régimes d'assurance personnelle et sociale, ainsi que des marchés financiers, cette dernière motivation à l'épargne est probablement moins importante à l'heure actuelle qu'elle ne l'était autrefois.

Quelles que soient leurs raisons, les particuliers peuvent épargner de multiples façons. Ils peuvent acheter des actions et des obligations de sociétés ou des obligations gouvernementales, confier des dépôts à des institutions d'épargne et investir dans des fonds mutuels, cotiser à des caisses de retraite, acheter une maison ou d'autres biens de consommation durable. Chaque élément d'actif produira un rendement sous forme d'intérêt, de dividendes, de gains de capital, de loyers, de redevances ou de rendement implicite.

Figure 4-1

Évolution, sur la durée de la vie, du revenu, de la consommation, de l'épargne et de la richesse



Source Données de Revenu Canada, *Statistiques fiscales*, Ottawa, 1985.

L'épargne est un élément essentiel de la croissance économique. Elle contribue à la croissance de la production en acheminant une part du produit national brut vers l'investissement plutôt que vers la consommation. Toutefois, avec l'accroissement de la proportion du PNB consacrée à l'investissement, la part qui reste à consommer et qui détermine le bien-être peut augmenter ou ne pas augmenter même si le niveau de production est plus élevé. Il existe donc un niveau optimal d'intensité du capital au-delà duquel le maintien du stock de capital comportera un coût net en terme de consommation sacrifiée.

L'avantage social obtenu de chaque dollar additionnel d'épargne se mesure à l'aide du taux de rendement de l'investissement que ce dollar servira à financer. Le coût social correspond à la perte de consommation future découlant de l'épargne accrue, tel que mesuré par le taux de croissance de l'économie. Tant que des projets d'investissement produisent un taux de rendement supérieur au taux de croissance économique, une politique visant à accroître l'épargne globale contribuera à

faire monter le niveau soutenable de la consommation par habitant, ou encore le niveau de vie.

On affirme fréquemment que les Canadiens épargnent plus que les citoyens d'autres pays, de sorte qu'il n'y a pas lieu de stimuler l'épargne davantage. Cette notion est toutefois un mythe qui a été créé et entretenu parce qu'on s'est contenté de comparer l'expérience canadienne à celle des États-Unis. Par rapport à 22 autres pays de l'OCDE, le Canada se situe au 17e rang pour ce qui est du ratio de l'épargne brute au produit intérieur brut (tableau 4-2). De 1960 à 1985, parmi les pays qui ont affiché un taux d'épargne plus élevé que celui du Canada, 13 ont aussi enregistré des taux d'investissement plus élevés, et 10 d'entre eux, des taux supérieurs de croissance annuels moyens du produit intérieur brut par habitant. Il est également intéressant de souligner que 14 des 16 pays dont le taux d'épargne a été supérieur au taux canadien ont eu un produit national brut par habitant inférieur à celui du Canada. L'examen des données américaines indique que le taux moyen de croissance du produit intérieur brut par habitant aux États-Unis a été de 1 point de pourcentage inférieur à celui du Canada au cours des 25 dernières années.

Les comparaisons internationales de ce genre ne permettent pas de déterminer si les Canadiens épargnent trop ou trop peu. En effet, le taux d'épargne dans un pays est déterminé par une foule de facteurs dont le niveau de revenu, la croissance de la population et de la productivité, la pyramide des âges, les régimes d'imposition et de sécurité sociale, ainsi que les préférences intertemporelles des gens. Ces réalités, comme d'autres tout aussi pertinentes, varient énormément d'un pays à l'autre.

Un examen de différentes assiettes fiscales

En régime d'imposition du revenu annuel, le revenu de toutes provenances, y compris le rendement du capital, est assujetti à l'impôt. Le revenu est taxé aussitôt qu'il est gagné et le rendement sur la portion épargnée du revenu réapparaît dans l'assiette fiscale sous forme de rendement du capital dans les années subséquentes. Évidemment, la double imposition de l'épargne peut être facilement supprimée par l'utilisation d'une assiette fiscale qui exclut le rendement du capital. Pour ce faire, on peut procéder de deux façons. Premièrement, le rendement de l'épargne peut être exempté de l'impôt parce que le revenu a été imposé avant même que la décision de l'épargner ne soit prise. Cette méthode est souvent décrite comme étant l'imposition préalable. D'après ce régime, personne n'est tenu de déclarer son épargne au fisc; il s'agit alors d'une épargne « non enregistrée ». Par ailleurs, un régime d'imposition des encaisses exclut de l'assiette fiscale la valeur d'acquisition d'un actif et n'impose que les dépenses de consommation courantes. Toutefois, lorsque l'avoir est liquidé, son prix de vente (y compris son rendement) est inclus dans l'assiette fiscale dans la mesure où son produit sert à financer des dépenses de consommation. Sous ce régime, toutes les recettes en espèces, moins l'épargne, sont assujetties à l'impôt; dans ce cas-ci, toute l'épargne est « enregistrée ».

En principe, comme nous l'avons signalé au chapitre 2, l'assiette d'imposition du revenu annuel se définit comme étant la somme de la consommation et des additions nettes à la richesse réelle effectuées au cours de l'année. La « richesse réelle » correspond au pouvoir d'achat dont dispose un contribuable pour acquérir des biens et des services à partir de la valeur

Tableau 4-2

Épargne et investissement bruts moyens en pourcentage du produit intérieur brut, pays de l'OCDE[1], 1960-1985

	Épargne en pourcentage du PIB	Investissement en pourcentage du PIB	PIB par habitant[2], 1985 (Canada = 100)	Taux annuel moyen de croissance du PIB réel par habitant, 1960-1985
Japon	33,6	33,6	80,7	5,7
Suisse	29,5	27,8	104,1	1,8
Norvège	27,3	29,3	102,4	3,6
Autriche	26,9	27,4	64,1	3,4
Finlande	25,6	27,0	80,9	3,5
Pays-Bas	24,9	23,7	63,3	2,4
Allemagne	24,7	24,0	75,1	2,7
Portugal	24,1	26,8	14,9	4,2
Australie	24,1	26,6	72,2	2,4
Islande	23,5	26,7	80,4	3,1
France	23,3	23,7	67,4	3,1
Italie	22,3	21,9	46,0	3,2
Espagne	22,3	22,8	31,2	3,7
Grèce	22,2	25,1	24,2	4,3
Suède	21,8	22,5	88,1	2,5
Nouvelle-Zélande	21,6	25,3	49,5	1,5
Canada	21,6	23,3	100,0	3,0
Belgique	21,1	21,3	58,8	3,1
Danemark	20,1	22,8	83,0	2,7
États-Unis	19,2	19,1	121,0	1,9
Irlande	19,2	24,2	37,6	2,9
Royaume-Uni	18,8	18,9	58,3	1,9
Turquie	17,0	19,2	7,8	3,1

1 Les pays ont été classés selon l'ordre décroissant de leur ratio d'épargne au PIB.

2 Calculé en dollars américains, selon les prix et les taux de change de 1985.

SOURCE Organisation de coopération et de développement économiques, *Comptes nationaux des pays de l'OCDE, 1960-1985*, vol. 1, Paris, OCDE, 1987.

monétaire des avoirs accumulés. En période d'inflation, le pouvoir d'achat de la valeur monétaire de la richesse des contribuables diminue. Pour établir le revenu annuel imposable dans ces conditions, il faudrait idéalement pouvoir soustraire de la valeur monétaire des richesses accumulées les pertes d'avoir réel attribuables à l'inflation, c'est-à-dire qu'il faudrait indexer pleinement le rendement du capital. Les spécialistes de la fiscalité considèrent que le problème de l'indexation figure parmi les obstacles pratiques les plus importants à l'utilisation d'une assiette fiscale fondée sur le revenu annuel. L'imposition en comptabilité d'exercice des gains de capital de même que l'imposition des revenus implicites, qui suscitent tout autant de difficultés, seront traitées au chapitre 7.

En régime d'imposition au préalable, l'indexation ne pose aucun problème. Sous un régime d'imposition des encaisses, il n'est pas nécessaire de corriger le rendement du capital en fonction de l'inflation - étant donné le traitement fiscal réservé à l'épargne enregistrée. L'assiette fiscale, chaque année, correspond à la différence entre le revenu annuel imposable, corrigé en fonction des pertes de pouvoir d'achat de l'avoir monétaire attribuables à l'inflation, et la variation de l'avoir réel net du contribuable. La variation de l'avoir réel net est égale à la variation de l'avoir nominal net, moins la perte de pouvoir d'achat attribuable à l'inflation de l'avoir accumulé. Cette perte de pouvoir d'achat équivaut précisément au montant qu'il faudrait soustraire pour rajuster le revenu annuel imposable en indexant le rendement du capital. Ainsi, le rendement réel du capital, corrigé de l'inflation, moins la variation de l'avoir réel, est égal au rendement du capital non indexé, moins la variation de l'avoir nominal net; il n'est donc pas nécessaire d'indexer le segment capital dans un régime d'imposition des encaisses.

Au Canada, le traitement fiscal actuel possède déjà plusieurs caractéristiques des deux systèmes, à savoir l'imposition préalable et l'imposition des encaisses. La déduction de 1 000 $ pour intérêts et dividendes et le traitement fiscal du logement habité par son propriétaire figurent parmi les caractéristiques d'un régime d'imposition préalable; les dispositions visant l'épargne enregistrée sous forme de REER et de REP font partie des caractéristiques d'un régime d'imposition des encaisses.

Comme nous l'avons déjà souligné, le revenu, l'épargne et les dépenses des gens varient en fonction de l'âge. Ainsi, le moment où les impôts sont acquittés par les contribuables dépendra de l'assiette fiscale retenue. En régime d'imposition préalable, on paiera des impôts surtout pendant les années de participation à la population active, tandis qu'en régime d'imposition des encaisses, l'acquittement des impôts s'étendra aux années de retraite.

La redistribution du revenu et le niveau d'efficience ne seront pas les mêmes selon que l'assiette fiscale inclut ou exclut le rendement de l'épargne. Dans les sections qui suivent, nous comparerons trois régimes sur les plans de l'équité et de l'efficience : l'impôt sur le revenu annuel, l'imposition préalable et l'imposition des encaisses.

L'efficience économique à long terme

Comme nous l'avons déjà mentionné, un impôt qui fausse les décisions économiques du secteur privé engendre un fardeau excédentaire et des pertes d'efficience en sus des recettes fiscales prélevées. Il en résulte non seulement un transfert des ressources du secteur privé au secteur public mais aussi des distorsions de prix qui incitent les contribuables à modifier leur comportement, contribuant ainsi à écarter l'allocation des ressources dans l'économie du profil qui serait le plus avantageux pour l'ensemble de la société. Dans le cas de l'imposition de l'épargne, les distorsions qui touchent la répartition des ressources dans le temps constituent notre principal sujet de préoccupations.

S'il n'y a pas d'impôt sur le rendement de l'épargne, les termes de l'échange entre la consommation présente et future seront identiques à ceux entre la production présente et future. Par exemple, si le taux de rendement est de 10 %, un producteur pourra fabriquer un bien dont la valeur l'an prochain sera de 100 $, en y affectant cette année des ressources d'une valeur de 90,91 $. En d'autres termes, le *coût social actualisé* d'un bien qui vaudra 100 $ l'an prochain est de 90,91 $ (soit 100 $ ÷ 1,1). De même, une personne pourra décider d'acheter pour 100 $ de biens produits dans le futur en renonçant à dépenser présentement 90,91 $. Le coût actualisé et le prix futur sont alors égaux.

Cette égalité est rompue par le prélèvement d'un impôt sur le rendement de l'épargne. Les producteurs peuvent encore transformer les ressources courantes en biens futurs au même coût social actualisé qu'auparavant mais, pour les consommateurs, le prix de la consommation future dépasse maintenant son coût social. Par exemple, si le taux de rendement après impôt tombait à 5 %, les gens devraient renoncer à une consommation présente de 95,24 $ pour pouvoir consommer 100 $ l'an prochain (soit 100 $ ÷ 1,05). Ainsi, l'imposition du rendement de l'épargne fait croître le prix implicite de la consommation future.

À cause de l'écart créé entre le prix et le coût de la consommation future, l'impôt prélevé sur le rendement de l'épargne entraîne des distorsions dans les décisions économiques prises dans le secteur privé et se traduit par un fardeau fiscal excédentaire (en sus des impôts

acquittés). L'exemple précédent d'un impôt sur le rendement de l'épargne montre bien que la valeur de la consommation future des gens est plus élevée que le coût social de la production future. Puisque les avantages de la consommation future sont supérieurs à son coût, le sort de tous serait amélioré s'ils augmentaient leur consommation future. Le fardeau supplémentaire de l'impôt sur le rendement de l'épargne correspond au coût d'option (la différence entre les avantages et les coûts actualisés) de ne pas consommer ces unités additionnelles de production future. Ce fardeau excédentaire existe même si l'épargne n'est pas affectée par les variations du taux de rendement après impôt, c'est-à-dire même lorsque les particuliers épargnent une part prédéterminée de leur revenu, quel que soit le rendement qu'ils obtiennent sur les avoirs. Dans le cas où les gens ne réservent qu'une part fixe de leur revenu actuel pour payer leur consommation future, une hausse du prix implicite de la consommation future diminuera évidemment la quantité de biens et services qu'ils pourront se procurer dans l'avenir[3]. Si les gens diminuent leur épargne suite à une baisse des taux de rendement après impôt, leur niveau de consommation future fléchira davantage et le fardeau excédentaire augmentera.

L'équité à long terme

L'équité se définit en fonction du partage du fardeau fiscal entre les membres d'une société. On se réfère habituellement à deux notions d'équité : horizontale et verticale. L'équité horizontale veut que des personnes placées dans des situations identiques acquittent les mêmes impôts; l'équité verticale a trait à la répartition du fardeau fiscal entre des contribuables qui se trouvent dans des situations différentes.

Pour évaluer l'équité horizontale et l'équité verticale de différents régimes fiscaux, il faut d'abord établir une norme qui servira à évaluer la situation fiscale relative des contribuables. Un critère commode et très répandu est le pouvoir de consommer des biens et services au cours d'une période donnée. Si la période retenue est d'une année, comme c'est fréquemment le cas, l'élément de comparaison sera donc le revenu annuel, c'est-à-dire la somme des gains tirés d'un emploi, du rendement du capital et des autres revenus (tels que des héritages et des transferts gouvernementaux) reçus durant l'année.

Nous croyons toutefois que le recours au revenu annuel pour déterminer l'obligation fiscale des personnes se fonde sur une vision étroite de ce que constitue le pouvoir économique des contribuables. Comme nous le verrons plus loin, de nombreux contribuables ont un revenu instable. Par exemple, il se peut que l'utilisation du revenu annuel amène à traiter de la même façon sur le plan de l'échelle des revenus un travailleur qui, à cause de circonstances exceptionnelles, a effectué beaucoup d'heures supplémentaires au cours d'une année donnée et un autre qui, lui, jouit d'un revenu aussi élevé de façon permanente. De même, une personne qui a longtemps fait partie d'un groupe à revenu élevé, mais qui décide de prendre une année sabbatique, sera considérée cette année-là comme faisant partie d'un groupe à faible revenu. Il ne serait évidemment pas équitable de traiter cette personne de la même façon que celle qui fait toujours partie d'un groupe à faible revenu. Il semble donc plus équitable d'avoir recours à une période plus longue pour mesurer la capacité des gens d'acquérir des biens et des services. La façon idéale de le faire serait de comparer les personnes en fonction de leur revenu permanent ou de leur revenu de *vie entière*.

On peut calculer le revenu de vie entière, en tout temps, en faisant la somme sur la durée de vie des revenus annuels, des héritages et des transferts gouvernementaux touchés par une personne, que l'on actualise à l'aide du taux d'intérêt du marché. Ce revenu de vie entière représente la capacité de consommer ou de léguer d'une personne, une fois les impôts acquittés. Le rendement du capital n'est pas inclus dans ce calcul puisque la valeur actualisée du flux de revenus futurs tirés de l'épargne (le capital plus son rendement) équivaut au capital épargné.

L'équité horizontale

Un régime fiscal respecte l'équité horizontale s'il traite de la même façon les personnes qui sont dans des situations identiques. Compte tenu de la discussion précédente, si la valeur actualisée de la consommation de vie entière de deux personnes est la même, nous croyons qu'elles devraient payer les mêmes impôts, peu importe que leurs revenus soient échelonnés de façon différente dans le temps. Ce n'est pas le cas actuellement.

La double imposition de l'épargne

L'exemple simple que contient le tableau 4-3 indique qu'un régime d'imposition du revenu annuel ne peut pas respecter l'équité horizontale dès qu'une personne épargne une partie de son revenu pour le consommer à une date ultérieure, alors qu'une autre ne le fait pas.

Prenons le cas de deux personnes, A et B, qui perçoivent durant leur vie entière le même montant annuel sous forme de revenus, de transferts gouvernementaux et d'héritages. Dans le tableau, les trois sources de revenu ont été regroupées sous la rubrique « gains ». Pour simplifier l'exemple, nous avons ramené la durée de vie des contribuables A et B à deux années et supposé qu'à la fin de la deuxième, tous deux auront con-

Tableau 4-3

Exemple hypothétique illustrant l'inéquité horizontale d'un régime d'imposition du revenu annuel

	Régime d'imposition du revenu annuel		Régime d'imposition préalable		Régime d'imposition des encaisses	
	Personne A	Personne B	Personne A	Personne B	Personne A	Personne B
Année 1						
Gains	20 000 $	20 000 $	20 000 $	20 000 $	20 000 $	20 000 $
Revenu total	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000
Épargne	0	4 000	0	4 000	0	5 000
Assiette fiscale	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	15 000
Impôts	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	3 000
Consommation	16 000	12 000	16 000	12 000	16 000	12 000
Année 2						
Gains	20 000 $	20 000 $	20 000 $	20 000 $	20 000 $	20 000 $
Rendement du capital	0	400	0	400	0	500
Revenu total	20 000	20 400	20 000	20 400	20 000	20 500
Épargne	0	– 4 000	0	– 4 000	0	– 5 000
Assiette fiscale	20 000	20 400	20 000	20 000	20 000	25 500
Impôts	4 000	4 080	4 000	4 000	4 000	5 100
Consommation	16 000	20 320	16 000	20 400	16 000	20 400
Valeurs actualisées sur la période de deux ans						
Gains	38 181,82 $	38 181,82 $	38 181,82 $	38 181,82 $	38 181,82 $	38 181,82 $
Impôts	7 636,36	7 709,09	7 636,36	7 636,36	7 636,36	7 636,36
Consommation	30 545,46	30 472,73	30 545,46	30 545,46	30 545,46	30 545,46

NOTE Aux fins de ces calculs, nous avons supposé que le taux de rendement était de 10 %, et le taux d'imposition, de 20 %.

sommé la totalité de leurs avoirs. Les contribuables A et B reçoivent chacun 20 000 $ par année et nous postulons un taux de rendement de 10 % et un taux d'imposition de 20 %. La répartition temporelle de leur consommation est le seul facteur qui les distingue : aussitôt qu'il l'a gagné, le contribuable A dépense tous ses gains pour acquérir des biens et des services, tandis que le contribuable B ne dépense que 12 000 $ durant la première année et épargne le reste de son revenu après impôt afin d'augmenter sa consommation durant la seconde année.

En régime d'impôt sur le revenu annuel, les deux contribuables paient 4 000 $ en impôt pendant la première année. Durant la seconde année, le contribuable A paie encore 4 000 $ d'impôt, tandis que le contribuable B, qui a épargné 4 000 $ durant la première année, doit verser 4 080 $. La différence de 80 $ entre les impôts à payer pour la seconde année vient de ce que le revenu imposable du contribuable B durant la seconde année comprend 400 $ en revenu du capital. Ainsi, la double imposition de l'épargne inhérente au régime d'imposition du revenu annuel pénalise les contribuables qui préfèrent renoncer à une consommation actuelle en vue d'une consommation future. Les données des trois dernières lignes du tableau 4-3 confirment cette conclusion. Bien que les contribuables A et B disposent des mêmes ressources au cours de la période de deux ans, l'épargnant B doit payer plus d'impôt que le non-épargnant A et sa consommation au cours des deux années est inférieure d'autant.

L'équité horizontale serait rétablie par l'adoption d'un régime qui exclurait le rendement du capital de l'assiette fiscale. Les données du tableau 4-3 révèlent qu'en régime d'imposition préalable, les deux contribuables paieraient les mêmes impôts même si leur consommation était répartie différemment dans le temps. On obtiendrait le même résultat en régime d'imposition des encaisses; là aussi deux contribuables jouissant du même revenu de vie entière seraient assujettis aux mêmes impôts, peu importe les différences de répartition dans le temps de leur consommation.

Soulignons qu'en régime d'imposition des encaisses, le contribuable B n'échappe pas à l'impôt en épargnant. Ses impôts sont tout simplement reportés à la seconde année alors que sont dépensés le capital épargné et les

rendements accumulés. Le contribuable B paie moins d'impôt que le contribuable A durant la première année, puisque son épargne est déduite de son revenu imposable, mais il en paie davatange durant la seconde année parce que sa désépargne et les rendements de son épargne viennent s'ajouter à son revenu imposable. Dans l'ensemble, toutefois, les deux contribuables paient les mêmes impôts leur vie durant à condition d'actualiser convenablement leurs revenus et leur consommation de vie entière.

Cet exemple indique que la double imposition de l'épargne inhérente à un régime d'imposition du revenu annuel équivaut à un impôt supplémentaire sur la consommation future. Dans cet exemple, la durée de vie des contribuables est limitée à deux années. En réalité, la « vie économique » des contribuables dure environ 50 ans. Par conséquent, le traitement discriminatoire réservé à l'épargne a des effets beaucoup plus prononcés en longue période, puisque l'intérêt composé s'applique au rendement de l'épargne.

Le tableau 4-4 présente les taux additionnels d'impôt effectifs qui s'appliquent à la consommation future en régime d'impôt sur le revenu annuel, lorsque le niveau des taux statutaires d'impôt et la répartition de la consommation dans le temps varient. On y observe que le taux additionnel d'impôt effectif sur la consommation future augmente en fonction du niveau des taux d'imposition et du nombre d'années retenu. La seconde moitié du tableau illustre dans quelle mesure le fardeau fiscal de l'épargne et de son rendement augmente lorsque le taux d'inflation atteint des niveaux plus élevés – soit 10 % dans l'exemple figurant au tableau – même si le taux de rendement réel de l'épargne est maintenu à 3 % par année.

L'instabilité du revenu — D'après notre définition de l'équité horizontale sur la durée de vie, les personnes qui gagnent le même revenu de vie entière devraient payer les mêmes impôts. En régime d'impôt progressif sur le revenu annuel, l'équité horizontale n'est plus respectée lorsque le revenu de certains contribuables fluctue. Si deux contribuables reçoivent le même revenu total pour un nombre d'années identique, celui qui reçoit un revenu stable paiera moins d'impôt que celui dont le revenu annuel fluctue. En raison de la progression des taux d'impôt marginaux, la hausse des impôts exigibles au cours des périodes de revenu élevé n'est pas entièrement compensée par la baisse des impôts à acquitter durant les périodes de revenu moins élevé.

L'ampleur des variations de revenu des contribuables canadiens entre 1982 et 1983 est illustrée au graphique 4-1. D'une année à l'autre, 40,8 % des contribuables ont enregistré un revenu stable ou une baisse de revenu. Pour l'ensemble des contribuables de ce groupe, la baisse moyenne du revenu en 1983 a été de 25,2 % du revenu de 1982. Comme le graphique l'indique, l'ampleur de la baisse est généralement la même pour tous les groupes d'âge.

Tableau 4-4

Taux d'imposition effectif de la consommation future que comporte un impôt sur le revenu annuel

	Report de la consommation (en années)			
	1	10	20	30
Taux d'impôt sur le revenu (en pourcentage)				
Cas A				
0	0	0	0	0
10	0,7	7,7	16,0	25,0
20	1,5	16,1	34,8	56,2
30	2,3	25,2	56,7	96,2
40	3,1	35,1	82,5	146,5
50	3,8	45,8	112,7	210,3
Cas B				
0	0	0	0	0
10	1,2	12,3	26,0	41,5
20	2,4	26,2	59,3	101,0
30	3,6	42,1	101,9	186,8
40	4,8	60,2	156,6	311,0
50	6,1	80,8	227,0	491,4

Cas A - Taux d'intérêt réel = 3 %; taux d'inflation = 5 %; taux d'intérêt nominal = 8 %.
Cas B - Taux d'intérêt réel = 3 %; taux d'inflation = 10 %; taux d'intérêt nominal = 13 %.
Source : Conseil économique du Canada.

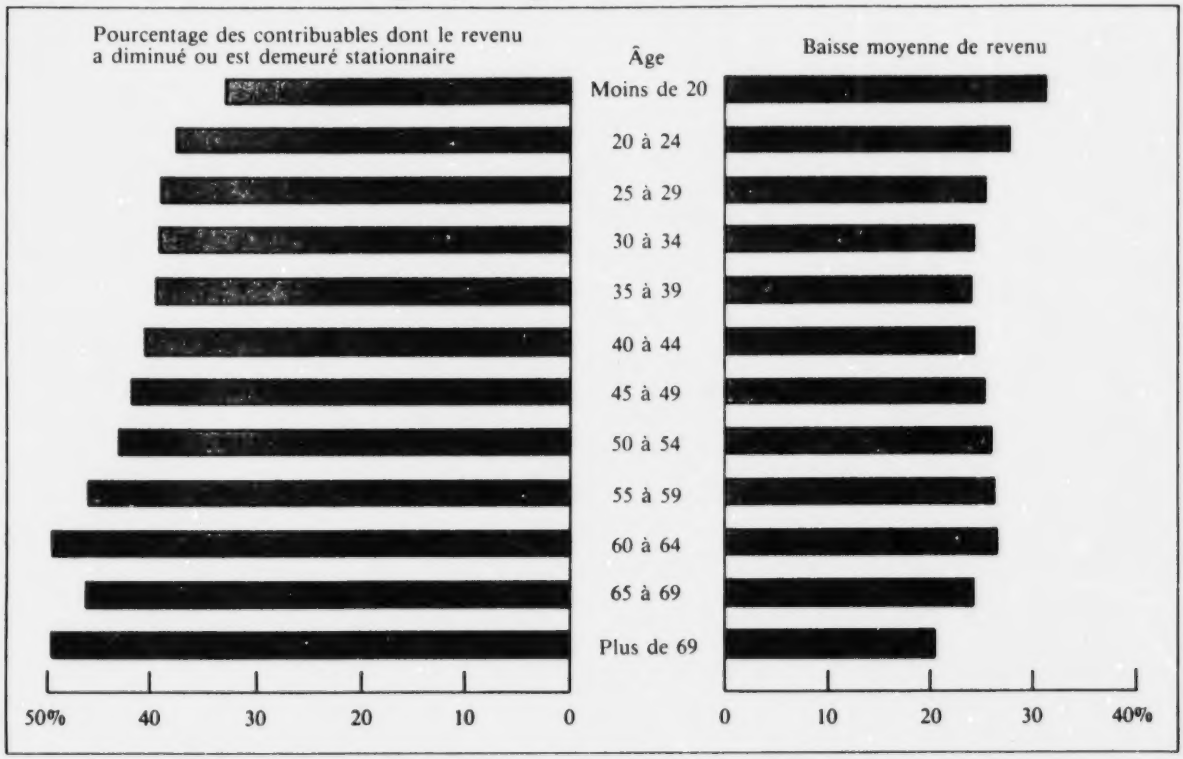
Puisque la consommation est beaucoup plus stable que le revenu au cours de l'existence, un régime d'imposition des encaisses mènerait à un étalement implicite du revenu sur toute la vie, ce qui améliorerait l'équité horizontale du régime. Mieux encore, comme nous le verrons au chapitre 7, les contribuables pourraient étaler eux-mêmes leur revenu si l'épargne pouvait être acheminée vers des régimes tant enregistrés que non enregistrés.

L'équité verticale

L'une des fonctions du régime fiscal est d'étaler le fardeau fiscal selon ce que la société considère être une juste répartition. La définition d'une répartition équitable des impôts comporte donc des jugements de valeur sur lesquels le Conseil n'a pas à se prononcer. Nous supposerons plutôt que la répartition du fardeau fiscal

Graphique 4-1

Instabilité du revenu, selon le groupe d'âge, Canada, 1983



SOURCE Données de Revenu Canada, *Statistiques fiscales*, Ottawa, 1985.

qui découle de la structure actuelle des taux de l'impôt personnel reflète celle que la société souhaite; nous examinerons alors de quelle façon la répartition serait modifiée par l'adoption d'un régime d'imposition préalable ou d'imposition des encaisses.

Tout comme il fallait définir ce qu'on entend par égalité pour évaluer l'équité horizontale, il importe, pour évaluer l'équité verticale, de définir la capacité contributive. Pour les raisons énoncées plus haut, l'indicateur de la capacité contributive que nous préférons est le revenu de vie entière. Malheureusement, la plupart des analyses disponibles se limitent à l'évaluation des répercussions de l'impôt sur la répartition annuelle du revenu. Sur la base de données annuelles, un impôt sur les encaisses semblerait avantager les personnes à revenu élevé et défavoriser celles à faible revenu puisque l'examen de données en coupe instantanée révèle que la part de la consommation dans le revenu diminue à mesure que celui-ci augmente. Le recours à des données annuelles conduirait à des conclusions similaires quant aux effets sur la répartition d'un régime d'imposition préalable. Toutefois, les résultats qui découlent de cette façon de mesurer l'équité verticale ne sont valables que pour le très court terme.

Davies, St-Hilaire et Whalley ont évalué l'incidence de la fiscalité à partir de données annuelles et de données couvrant la vie entière[4]; les résultats de cette analyse (tableau 4-5) révèlent que les inégalités dans les revenus, les gains, les transferts, le rendement du capital, la consommation et les taux d'épargne sont beaucoup plus prononcées dans le cas des données annuelles qu'elles ne le sont dans le cas des données de vie entière. Les données annuelles reflètent non seulement des différences réelles dans la situation des personnes mais aussi des différences transitoires et d'autres essentiellement liées à l'âge. D'autres études ont révélé qu'environ la moitié des inégalités dans les gains annuels sont attribuables à ces effets transitoires et à ceux liés à l'âge et que, par conséquent, la répartition des gains est beaucoup plus égalitaire si on la considère dans une

perspective de vie entière[5]. Comme nous l'avons vu (figure 4-1), les gains, l'épargne et le rendement du capital ont tendance à croître en termes réels pendant la vie active d'une personne, pour fléchir ensuite au cours des années de retraite. Par conséquent, les données sur la répartition des revenus annuels font état d'une proportion très élevée de personnes de 45 à 65 ans dans les catégories supérieures de revenu. Par ailleurs, les groupes à faible revenu sont surtout composés de jeunes et de personnes âgées qui, à cause de gains et revenus peu élevés, doivent emprunter ou puiser dans leurs économies pour financer leur consommation. La variation des niveaux de revenu selon l'âge explique en bonne partie les variations considérables entre les diverses tranches de revenu qu'affichent les rapports entre le rendement du capital et le revenu total ainsi qu'entre la consommation et le revenu lorsqu'on les mesure à partir de données annuelles. Dans les données de vie entière, les effets transitoires et ceux liés à l'âge sont complètement supprimés; seules demeurent perceptibles des divergences permanentes.

Dès lors, pour toute année donnée, la redistribution du revenu qu'entraîne un impôt progressif sur le revenu annuel s'effectue en bonne partie non pas entre groupes jouissant de revenus de vie entière différents mais entre les divers groupes d'âge; en général, cette redistribution joue au détriment des gens d'âge mûr et en faveur des plus jeunes et des plus âgés. Si on imposait le revenu de vie entière, l'effet de redistribution entre les groupes

Tableau 4-5

Composition et utilisation du revenu annuel et du revenu de vie entière, Canada, 1970

En pourcentage

	Part du revenu total	Composition du revenu			Utilisation du revenu		
		Gains	Transferts	Héritages	Consommation	Legs	Impôts directs
Décile :							
Vie entière							
1	4,2	81,2	15,3	3,5	86,7	4,4	8,9
2	6,2	86,8	10,4	2,8	82,3	5,2	12,5
3	7,3	89,2	7,9	2,8	81,5	4,7	13,8
4	8,3	91,2	6,6	2,2	80,4	5,0	14,6
5	9,1	90,3	6,2	3,5	79,4	5,2	15,4
6	9,7	92,7	4,5	2,8	77,9	6,0	16,1
7	10,7	91,6	4,7	3,7	78,4	5,1	16,5
8	12,0	92,5	3,3	4,3	76,7	6,1	17,1
9	14,0	91,3	3,0	5,7	76,2	5,6	18,2
10	18,4	88,3	2,3	9,4	71,7	8,6	19,7
Total	100,0	90,1	5,2	4,7	77,7	6,0	16,4
				Revenu de placement		Epargne	
Décile :							
Annuel							
1	1,0	44,2	51,5	4,3	157,2	-62,4	5,2
2	3,1	50,1	44,2	5,7	117,0	-21,1	4,1
3	4,8	77,2	15,8	7,0	91,4	-0,3	8,9
4	6,4	85,6	7,7	6,7	84,2	-4,0	11,9
5	7,7	90,0	5,1	5,0	80,9	5,1	14,0
6	9,0	89,8	4,3	5,9	77,6	7,1	15,4
7	10,4	91,3	3,4	5,3	77,9	6,4	15,7
8	12,1	90,2	2,6	7,2	76,3	7,2	16,5
9	14,9	86,6	2,1	11,3	73,8	9,3	16,9
10	30,6	57,5	1,2	41,4	49,2	34,4	16,4
Total	100,0	77,1	5,3	17,7	71,6	13,5	15,0

SOURCE : D'après des données de J. Davies, F. St-Hilaire et J. Whalley, « Some calculations of lifetime tax incidence », *American Economic Review*, vol. 74, n° 4, septembre 1984, pages 633-649, tableau 1.

d'âge disparaîtrait et l'incidence du fardeau fiscal ne refléterait que la redistribution entre les divers groupes de revenu de vie entière. Davies, St-Hilaire et Whalley ont calculé l'incidence de divers impôts dans une perspective annuelle et de vie entière (tableau 4-6). Par rapport aux résultats obtenus avec des données annuelles, ceux obtenus dans une perspective de vie entière permettent de tirer les conclusions suivantes : l'impôt sur le revenu demeure progressif mais à un degré moindre; les taxes de vente et d'accise fédérales deviennent moins régressives; l'impôt foncier et l'impôt sur les bénéfices se révèlent moins progressifs; et, enfin, la sécurité sociale est d'abord moins progressive au bas de l'échelle des revenus pour devenir ensuite moins régressive au haut de l'échelle[6].

Lorsque mesurée dans une perspective annuelle, l'incidence des régimes d'imposition préalable et d'imposition des encaisses semble être moins progressive que ne l'est celle du régime actuel d'impôt sur le revenu annuel des particuliers. Toutefois, dans un contexte de vie entière, leurs effets distributifs devraient être comparables à ceux du régime actuel. Le tableau 4-7 présente les résultats d'une autre étude, effectuée par Davies et St-Hilaire, dans laquelle ils évaluent l'incidence de vie entière de ces trois régimes. Évidemment, l'assiette fiscale des deux autres régimes à l'étude est plus petite que celle du présent régime d'impôt sur le revenu annuel. Pour maintenir constant le niveau global des recettes fiscales, les calculs effectués pour les régimes d'impôt préalable et d'impôt sur les encaisses supposent que l'épargne fiscale réalisée en excluant le rendement du capital de l'assiette fiscale est réallouée proportionnellement aux nouveaux versements d'impôt calculés. Les résultats obtenus donnent à penser que l'adoption de l'un ou l'autre de ces régimes aurait un effet minime sur la progressivité de l'impôt, par rapport à l'incidence de vie entière du présent régime d'imposition des particuliers. Globalement, un régime d'imposition des encaisses serait un peu plus progressif que l'impôt actuel sur le revenu annuel et un peu plus régressif que l'impôt préalable.

En régime d'imposition préalable ou d'imposition des encaisses, il est donc possible de prélever un impôt progressif sur le revenu de vie entière des particuliers, tout en exonérant le rendement de l'épargne ou en l'assujettissant à des taux d'impôt différents. Bien sûr, si l'équité horizontale et l'équité verticale sont définies en fonction de la durée de vie, le taux d'imposition applicable aux particuliers ne sera pas, chaque année, nécessairement relié à leur revenu ou à leur consommation. Comme nous l'avons signalé précédemment, pour imposer équitablement les particuliers à des taux appropriés, le régime fiscal doit prévoir un mécanisme d'étalement. Les contribuables pourraient se prévaloir dans une large mesure d'un tel étalement si les régimes d'imposition préalable et d'imposition des encaisses étaient combi-

Tableau 4-6

Taux d'impôt moyens des ménages canadiens, par décile, 1970

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Ensemble des déciles
Incidence de vie entière (les déciles sont classés selon le revenu de vie entière) :											
Impôts sur les sociétés	2,2	2,9	2,6	3,0	2,9	3,3	3,3	4,1	3,4	5,1	3,6
Impôt foncier	2,4	3,1	2,8	3,3	3,2	3,6	3,6	4,5	3,7	5,6	3,9
Taxes de vente et d'accise	15,0	14,3	14,1	13,9	13,8	13,5	13,6	13,3	13,2	12,4	13,5
Sécurité sociale	3,9	4,0	3,9	4,0	3,8	3,8	3,6	3,6	3,4	2,8	3,6
Impôt sur le revenu personnel	7,3	11,3	12,5	13,5	14,5	15,1	15,7	16,7	17,7	20,5	15,8
Ensemble des impôts	30,9	35,5	35,9	37,7	38,1	39,3	39,8	42,2	41,3	46,5	40,2
Incidence annuelle (les déciles sont classés selon le revenu annuel) :											
Impôts sur les sociétés	1,0	1,3	1,6	1,6	1,2	1,4	1,2	1,7	2,7	9,8	4,2
Impôt foncier	1,1	1,5	1,8	1,7	1,3	1,5	1,3	1,9	2,9	10,6	4,5
Taxes de vente et d'accise	27,2	20,3	15,8	14,6	14,0	13,4	13,5	13,2	12,8	8,5	12,4
Sécurité sociale	1,7	2,5	4,1	4,3	4,2	3,9	3,8	3,4	3,0	1,4	2,9
Impôt sur le revenu personnel	4,3	2,8	6,8	9,7	11,9	13,4	13,8	14,8	15,4	15,7	13,5
Ensemble des impôts	35,4	28,4	30,1	31,9	32,6	33,6	33,7	35,0	36,8	46,0	37,5

Source : Davies, St-Hilaire et Whalley, « Lifetime tax incidence », tableau 2.

Tableau 4-7

Incidence de vie entière de divers modes d'imposition du revenu personnel : Fardeau en pourcentage du revenu de vie entière, Canada, 1970
En pourcentage

	Régime actuel d'impôt sur le revenu annuel des particuliers	Imposition préalable	Imposition des encaisses
Décile :			
Vie entière			
1	7,3	7,5	7,4
2	11,3	11,4	10,6
3	12,5	12,8	12,2
4	13,5	13,7	12,7
5	14,5	14,6	14,1
6	15,1	15,4	14,3
7	15,7	15,9	15,8
8	16,7	16,6	16,8
9	17,7	17,9	18,5
10	20,5	19,8	21,0
Total	15,8	15,8	15,8

SOURCE J. Davies and F. St-Hilaire, « Diverses options de réforme de l'imposition des revenus du capital au Canada », Conseil économique du Canada, Ottawa, juillet 1987, tableau 7-5.

nés de façon à permettre d'épargner à la fois sous forme enregistrée et non enregistrée. Les contribuables pourraient alors uniformiser leurs impôts simplement en modifiant l'importance relative des avoirs enregistrés et non enregistrés. L'épargne accumulée sous forme enregistrée ne serait imposée qu'au moment de son retrait et les sommes épargnées dans des comptes non enregistrés seraient imposées d'avance. Les emprunts (qui sont essentiellement de la désépargne) recevraient un traitement fiscal inverse. Les contribuables auraient à payer de l'impôt sur les sommes empruntées d'un compte enregistré, mais ils pourraient déduire les remboursements. Il serait donc avantageux pour les contribuables d'emprunter d'un compte enregistré, s'ils prévoient devoir acquitter plus d'impôt sur leur revenu *annuel* au moment où ils rembourseront leur emprunt. Les sommes empruntées d'un compte non enregistré ne seraient pas imposables, et les remboursements ne seraient pas déductibles.

Les régimes d'imposition préalable ou d'imposition des encaisses auraient à long terme d'autres effets redistributifs que ceux mentionnés plus haut. Par exemple, si l'un ou l'autre devait stimuler l'épargne et que cette épargne additionnelle se traduisait par une hausse du rapport capital/travail, il en résulterait une augmentation des salaires réels qui, à son tour, contribuerait à égaliser la répartition des revenus. En outre, en exonérant d'impôt l'épargne et son rendement, l'imposition préalable et l'imposition des encaisses permettraient aux particuliers d'obtenir des taux de rendement plus élevés et abaisseraient donc la valeur actualisée des revenus futurs. Ainsi, il y aurait diminution du rendement des investissements en capital humain (par exemple, l'éducation), puisque ce genre d'investissement se traduit par des revenus futurs plus élevés. Il en serait de même de la valeur actualisée des héritages, puisque ceux-ci sont généralement reçus assez tard dans l'existence. Ces résultats auraient aussi pour effet d'entraîner une répartition plus égalitaire des revenus.

L'incidence de la fiscalité sur l'épargne

L'efficience économique intertemporelle

Tout récemment encore, il était généralement admis que les fluctuations du taux de rendement de l'épargne n'avaient aucun effet sur les montants épargnés. Des études récentes effectuées pour le Conseil ont cependant conclu que l'épargne personnelle est au contraire très sensible aux variations des taux d'intérêt[7]. D'après les estimations les plus fiables contenues dans ces études, une hausse permanente de 1 point de pourcentage du taux de rendement après impôt ferait augmenter d'environ 40 % l'épargne personnelle globale; l'élasticité de l'épargne par rapport au taux d'intérêt après impôt se situerait donc aux environs de l'unité. Comme l'indique le tableau 4-8, la sensibilité de l'épargne par rapport au taux d'intérêt varie considérablement selon l'âge; elle décroît à mesure que l'âge augmente et devient même négative au-delà de 40 ans.

La dispersion des résultats selon l'âge est attribuable au fait qu'une variation du taux de rendement exerce deux effets de sens contraire sur le comportement des épargnants. D'une part, la hausse du taux de rendement après impôt abaisse le coût de la consommation future, ce qui incite à épargner davantage. D'autre part, à cause du taux de rendement plus élevé, les gens n'ont pas besoin d'épargner autant pour s'assurer le niveau de consommation future désiré. Ce dernier effet est susceptible de contrebalancer le premier chez ceux qui ont déjà épargné des sommes importantes, puisqu'une hausse du taux de rendement se traduit par une augmentation importante pour eux du rendement du capital. Puisque l'accumulation de capital a tendance à croître avec l'âge, l'augmentation du taux de rendement a sur l'épargne un effet négatif plus prononcé chez les personnes plus âgées que chez les plus jeunes.

À partir des estimations du tableau 4-8 portant sur la sensibilité de l'épargne par rapport à son taux de ren-

Tableau 4-8

Incidence sur l'épargne d'une hausse de 1 point de pourcentage du taux de rendement après impôt, selon le groupe d'âge
En pourcentage

	Variation de l'épargne
Groupe d'âge :	
Moins de 25	104,5
25-29	54,1
30-34	24,6
35-39	8,4
40-44	– 0,1
45-49	– 3,9
50-54	– 5,3
55-59	– 5,7
60-64	– 6,3
65 et plus	– 10,0
Ensemble	39,2

SOURCE C. Beach, R. Boadway et N. Bruce, « La fiscalité et l'épargne au Canada », Conseil économique du Canada, Analyse technique (à paraître), tableau 7-8.

dement réel, il est possible de calculer, pour chaque groupe d'âge, ce qu'il en coûte en terme d'efficience de maintenir un régime d'impôt sur le revenu annuel au lieu d'adopter un régime qui n'entraîne aucune distorsion dans l'échelonnement temporel de la consommation (soit un régime d'imposition préalable ou d'imposition des encaisses). Les calculs présentés au tableau 4-9 supposent que les contribuables de chaque groupe d'âge paieraient durant le reste de leur vie, sous un régime d'imposition préalable ou d'imposition des encaisses, des impôts dont la valeur actualisée serait la même que celle obtenue sous un régime d'impôt sur le revenu annuel qui prélèverait un impôt de 30 % sur le rendement de l'épargne. Évidemment, plus les contribuables sont jeunes, plus longue sera la période au cours de laquelle le régime d'imposition du revenu annuel entraînera des distorsions dans leurs décisions en matière d'échelonnement de la consommation; le fardeau excédentaire de l'imposition du rendement de l'épargne diminue donc avec l'âge. On peut considérer les pourcentages du tableau 4-9 comme étant les parts du revenu de vie entière (ou du revenu annuel) qui indiquent dans quelle mesure les dépenses de consommation pourraient s'accroître suite à l'adoption de l'imposition préalable ou de l'imposition des encaisses. Toutes autres choses étant égales par ailleurs, le revenu de vie entière du contribuable moyen augmenterait d'environ 1 %, si le rendement de l'épargne était exclu de l'assiette fiscale.

L'efficience économique globale

Les estimations précédentes de la perte d'efficience attribuable au régime d'imposition du revenu annuel sont *incomplètes*, puisqu'elles ont été faites en supposant qu'à part le niveau et le rendement de l'épargne, rien ne changerait dans l'économie suite au remplacement de l'impôt sur le revenu annuel par l'impôt préalable ou l'impôt sur les encaisses. En fait, l'augmentation de l'épargne accélérerait l'accumulation globale de capital, générant ainsi des avantages nettement plus importants que ceux que nous avons mentionnés jusqu'ici. Par ailleurs, du fait que l'assiette de l'impôt préalable ou de l'impôt sur les encaisses serait plus restreinte à court terme que celle de l'impôt sur le revenu annuel, l'adoption de l'un ou l'autre régime devrait s'accompagner d'une hausse de taux d'imposition pour maintenir les dépenses publiques à un niveau constant. Ces taux plus élevés pourraient provoquer une réduction de l'effort au travail, réduisant ainsi les hausses de revenu de vie entière que produirait le remplacement de l'impôt sur le revenu annuel par un impôt préalable ou un impôt sur les encaisses. Enfin, le type de régime adopté influe sur le choix entre l'investissement en capital humain et l'accumulation d'avoirs matériels.

Tableau 4-9

Fardeau excédentaire d'un impôt de 30 % sur le rendement de l'épargne, selon le groupe d'âge
En pourcentage

	Fardeau excédentaire en pourcentage du revenu de vie entière
Groupe d'âge :	
Moins de 25	1,28
25-29	1,36
30-34	1,26
35-39	1,23
40-44	1,17
45-49	1,07
50-54	0,91
55-59	0,67
60-64	0,36
65 et plus	0,09
Ensemble	1,04

SOURCE Beach, Boadway et Bruce, « La fiscalité et l'épargne », tableau 9-2.

Fiscalité et accumulation globale de capital

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le taux de rendement plus élevé découlant de l'exclusion du ren-

dement du capital de l'assiette fiscale devrait se traduire par un niveau d'épargne globale plus élevé. Toutes autres choses étant égales par ailleurs, le volume accru des sommes disponibles pour l'investissement ferait baisser les taux d'intérêt. Ces taux d'intérêt moins élevés permettraient aux entreprises d'accroître leurs investissements. La hausse du rapport capital/travail ferait augmenter la productivité des travailleurs. À long terme, l'économie atteindrait un nouvel équilibre, caractérisé par un rapport capital/travail plus élevé, des taux d'intérêt plus faibles et des salaires plus élevés.

D'après une simulation bien connue d'un scénario de réforme fiscale aux États-Unis, Summers conclut que l'adoption d'un régime d'imposition préalable entraînerait, une fois réalisés tous les ajustements, une hausse de 58 % du rapport capital/travail, de 14 % des salaires et de 13 % de la consommation. L'adoption d'un régime d'imposition des encaisses ferait augmenter le rapport capital/travail de 74 %, les salaires de 18 % et la consommation de 16 %. Sous le régime actuel d'impôt sur le revenu annuel, il faudrait que le revenu de vie entière d'un contribuable moyen augmente de 5 % pour assurer une hausse du niveau de vie équivalente à celle qu'entraînerait l'adoption d'un régime d'imposition préalable. L'adoption d'un régime d'imposition des encaisses conduirait à une amélioration moyenne du niveau de vie équivalente à une hausse de 12 % du revenu de vie entière[8].

Dans ces simulations, l'essentiel des gains obtenus par l'imposition des encaisses ou par l'imposition préalable découleraient de la croissance des investissements que provoquerait l'un ou l'autre de ces changements. Cette augmentation du capital serait plus prononcée avec l'adoption d'un régime d'imposition des encaisses qu'elle ne le serait sous un régime d'imposition préalable; cette différence tient à ce que, dans le premier cas, l'épargne serait davantage stimulée parce que les impôts plus élevés seraient acquittés par le contribuable plus tard au cours de sa vie.

Les résultats des simulations faites aux États-Unis s'appliquent à une économie fermée, c'est-à-dire qu'on a postulé que la totalité de l'épargne supplémentaire serait investie sur le marché intérieur et contribuerait donc à la croissance de l'économie nationale. Dans une petite économie ouverte comme celle du Canada, qui est soumise aux mouvements internationaux de capitaux, l'épargne additionnelle générée par l'instauration d'un régime d'imposition préalable ou d'imposition des encaisses ne servirait pas entièrement à grossir le stock de capital au Canada. La proportion de l'épargne investie localement dépend du fonctionnement du marché international des capitaux et du traitement fiscal des revenus de placement à l'étranger (dont il sera question au chapitre 5). Par conséquent, il se peut que l'épargne additionnelle serve à augmenter le stock de capital au pays, auquel cas l'investissement se substituera à la demande de biens et services de consommation. Par contre, si l'épargne additionnelle se substitue aux capitaux étrangers ou sort du pays, la baisse de la demande de biens et de services de consommation sera compensée par une hausse de nos exportations de biens et de services. Dans ce cas, pour maintenir au même niveau les recettes fiscales totales du gouvernement, les impôts perçus jusque-là sur le capital devraient dorénavant être prélevés sur les facteurs de production utilisés au pays.

Les chercheurs du Conseil ont simulé, dans le cadre d'une économie ouverte, les effets à long terme de l'instauration d'un régime d'imposition préalable et d'un régime d'imposition des encaisses au Canada. D'après les résultats des scénarios les plus vraisemblables, un régime d'imposition préalable serait un peu moins avantageux pour le contribuable moyen que ne le serait un régime d'impôt sur le revenu annuel qui procurerait au gouvernement des montants équivalents de recettes fiscales. Un régime d'imposition des encaisses aurait pour effet de majorer d'environ 7 % le revenu de vie entière du contribuable moyen, de hausser de 67 % le rapport capital/travail, et de provoquer une 9 augmentation de 14 % des salaires et de 11 % de la consommation[9].

Ces résultats tiennent compte des répercussions à long terme de la substitution d'un régime d'imposition des encaisses *au sens strict* à un régime d'impôt sur le revenu annuel global *au sens strict*. Autrement dit, les simulations précédentes font abstraction des inefficacités statiques qui, comme nous l'avons mentionné au chapitre 3, tiennent à une mauvaise répartition du capital entre les secteurs et entre les types d'avoirs, celle-ci résultant à son tour des variations des taux marginaux d'impôt effectifs. Dans une étude récente, des chercheurs ont conclu que le remplacement des dispositions actuelles par un régime pur d'impôt annuel ou d'imposition des encaisses pourrait se traduire par une affectation plus efficiente des ressources[10].

La fiscalité et l'offre de main-d'œuvre

En principe, les gens partagent leur temps entre le travail et le loisir. Le loisir peut être considéré comme un bien dont le prix est le salaire horaire net auquel une personne renonce lorsqu'elle s'abstient de travailler une heure de plus. Une augmentation des taux d'impôt, que ce soit en régime d'imposition préalable ou d'imposition des encaisses, ferait baisser le prix du loisir par rapport à celui d'autres biens et pourrait donc inciter les gens à en consommer trop par rapport aux autres biens et services disponibles. Par conséquent, alors que l'exo-

nération du rendement de l'épargne réduirait les distorsions intertemporelles de consommation, elle risquerait de fausser les choix entre travail et loisir. En effet, l'assiette fiscale étant plus restreinte dans un régime d'imposition préalable ou d'imposition des encaisses, il faudrait alors hausser les taux d'imposition pour maintenir les recettes fiscales au même niveau. Cette hausse pourrait se traduire par un fardeau excédentaire, puisque l'augmentation des taux d'impôt accentuerait l'écart entre le coût social du travail (le salaire brut) et l'avantage qu'en retire l'individu (le salaire après impôt). L'importance de ce fardeau excédentaire dépendra de l'ampleur de la réduction de l'offre de travail provoquée par des niveaux de salaires après impôt moins élevés.

Un deuxième effet se ferait également sentir. L'augmentation des taux d'impôt s'accompagne aussi d'une baisse du revenu net des contribuables. Cette baisse de revenu entraînerait une réduction des achats de biens de consommation et du temps consacré aux loisirs, ce qui inciterait les contribuables à travailler davantage. Contrairement à une variation du prix des loisirs, cet effet de revenu est comparable à celui d'un impôt forfaitaire; il est neutre et n'engendre pas de fardeau excédentaire. La variation globale de l'offre de main-d'œuvre qui découle de ces deux effets jouant en sens opposé ne peut être déterminée que par des études empiriques.

Les études empiriques sur l'élasticité de l'offre de main-d'œuvre effectuées au cours de la dernière décennie ont abouti à des résultats très différents, selon qu'on a pris en compte des facteurs tels que l'âge, le sexe, le revenu, la nationalité et l'état matrimonial. Pendant la même période, les données et les méthodes d'analyse se sont aussi améliorées considérablement, de sorte que l'écart entre les estimations s'est atténué. D'après des études récentes effectuées aux États-Unis et au Canada, la sensibilité de l'offre de main-d'œuvre chez les hommes et chez les femmes célibataires semble être très faible[11]. Une baisse de 1 % des salaires après impôt provoque une augmentation de 0,1 % de l'offre de main-d'œuvre. Par ailleurs, les différentes études aboutissent à des résultats fort divergents quant à l'offre de travail des femmes mariées. D'après les études les plus récentes effectuées au Canada, la variation de l'offre de travail chez les femmes mariées serait comparable à celle que l'on observe chez les hommes, alors que, d'après une étude réalisée pour le Conseil[12], cette offre fléchit de 0,2 % lorsque les salaires après impôt baissent de 1 %. Ce résultat est très inférieur à ceux obtenus par la plupart des études américaines. Toutefois, l'étude américaine la plus récente remet en question les fondements méthodologiques qui sous-tendent les estimations antérieures et aboutit à des résultats très proches de ceux que contient une étude préparée pour le Conseil[13].

L'analyse du coût supplémentaire lié à un impôt, ou fardeau excédentaire, qui se manifeste lorsqu'une diminution du prix du loisir entraîne une réduction du temps de travail, est tout aussi intéressante que celle des changements dans l'offre de travail attribuables à une augmentation de l'impôt. Des études récentes effectuées au Canada laissent croire que ce fardeau excédentaire serait minime. Par exemple, dans le cas des femmes mariées travaillant à plein temps, nos estimations indiquent que le fardeau excédentaire d'imposer les revenus du travail correspondrait à 3,5 % des recettes fiscales, soit une proportion très faible du PNB. Le fardeau excédentaire attribuable aux réactions des travailleurs masculins et des femmes mariées œuvrant à temps partiel n'est certainement pas plus élevé, compte tenu de la réaction de ces groupes à une variation de leurs salaires. Ainsi, la perte *globale* d'efficience résultant de l'imposition du revenu du travail pourrait fort bien être inférieure à 1 % du PNB. Puisque ce qui importe, dans le cadre de l'adoption d'un régime d'imposition préalable ou d'imposition des encaisses, c'est l'*accroissement* du fardeau excédentaire, attribuable à la hausse des taux d'impôt requise pour maintenir les recettes fiscales au même niveau, nous pouvons affirmer sans crainte qu'il n'y a pas lieu de s'en préoccuper.

Jusqu'ici, nous avons examiné l'effet à court terme sur l'offre de main-d'œuvre de l'augmentation requise des taux d'impôt sous un régime d'imposition préalable ou d'imposition des encaisses. L'effet à long terme est plus difficile à cerner. Comme nous l'avons déjà signalé, une augmentation du taux de rendement de l'épargne se traduit par une baisse du prix de la consommation et du loisir futurs, par rapport au prix de la consommation et du loisir actuels. Les contribuables sont donc incités à substituer le loisir futur au loisir actuel. Si les taux de rendement de l'épargne augmentent, les contribuables pourraient accumuler plus rapidement un niveau désiré de richesse et, de ce fait, être incités à augmenter leur offre de travail pendant qu'ils sont jeunes afin de prendre leur retraite plus tôt. Malheureusement, nous ne savons pas encore dans quelle mesure une variation du taux de rendement entraîne une substitution entre le loisir actuel et le loisir futur.

La fiscalité et la formation de capital humain

L'imposition du rendement du capital influe non seulement sur l'accumulation d'avoirs, mais aussi sur la formation de capital humain. Le niveau de scolarité, le principal mécanisme de formation du capital humain, améliore la productivité d'une personne et, par conséquent, son revenu futur. À cet égard, l'investissement dans l'éducation ne diffère en aucune façon des investissements dans des avoirs qui génèrent des rendements monétaires dans les années subséquentes.

La décision d'investir en capital humain, comme toute autre décision d'investir, dépend du coût de l'investissement, ainsi que de la durée et de l'échelonnement temporel des rendements. La fréquentation scolaire entraîne des déboursés directs, mais son principal coût est lié au manque à gagner. Si la durée ou l'échelonnement temporel des rendements changent ou si le traitement fiscal modifie les coûts ou les avantages de la formation scolaire, il en résultera un changement de la valeur actualisée du capital humain et, partant, une modification des sommes allouées à ce genre d'investissement.

De façon générale, la rentabilité de l'accumulation du capital humain est affectée par les projets futurs concernant la répartition du temps entre le travail et le loisir. L'accumulation de capital humain demeure tout de même une forme d'investissement qui est régie dans une certaine mesure par la propension à équilibrer les taux de rendement après impôt des investissements. Comparativement à un impôt sur le revenu annuel, un régime d'impôt préalable exonère d'impôt le rendement du capital matériel mais impose celui du capital humain; il aura donc tendance à réduire l'investissement en capital humain. Par contre, un régime d'imposition des encaisses traite de façon symétrique les investissements en capital humain et ceux en capital matériel. L'investissement en capital humain se poursuivra donc jusqu'à ce que son taux de rendement devienne égal à celui du capital matériel. Le régime fiscal actuel traite le capital humain essentiellement comme le ferait un régime d'imposition des encaisses.

D'après les résultats d'études empiriques traitant de l'effet de l'impôt sur la formation de capital humain, l'imposition des encaisses comporterait un coût sur le plan du bien-être dont la valeur serait négligeable, soit moins d'un dixième de celui d'un impôt sur le revenu annuel[14].

La transition vers un nouvel équilibre économique

Il faudrait du temps pour que tous les effets de l'adoption d'un régime d'imposition préalable ou d'imposition des encaisses soient pleinement absorbés par l'économie. Les avantages de cette réforme pour les contribuables, comme nous l'avons discuté dans ce chapitre, ont été calculés à partir de comparaisons entre leur niveau de bien-être actuel et celui qui prévaudrait une fois la réforme complétée et l'économie revenue à un nouvel équilibre. Entre l'adoption de la réforme fiscale et le retour à l'équilibre, il pourrait s'écouler plusieurs décennies.

En l'absence de dispositions pour faciliter l'instauration d'un nouveau régime fiscal, la transition produirait à la fois des gagnants et des perdants puisque l'âge des contribuables au moment de l'entrée en vigueur de la réforme déterminerait dans quelle mesure ceux-ci en seraient affectés. On dit souvent que l'adoption d'un impôt sur les encaisses occasionnerait un fardeau fiscal supplémentaire imprévu pour les personnes dans les groupes d'âge les plus élevés. D'après une étude des répercussions de l'adoption immédiate d'un régime d'imposition des encaisses aux États-Unis, cette réforme entraînerait une perte nette non seulement pour les personnes à la retraite mais pour toutes les personnes âgées de plus de 38 ans au moment de son entrée en vigueur[15]. Pour celles-ci, l'avantage de pouvoir épargner et d'obtenir un taux de rendement sur lequel l'impôt n'a pas d'effet de distorsion serait annulé par l'augmentation des impôts à payer parce que les cohortes comprenant les personnes plus âgées supporteraient une plus grande part de l'assiette fiscale sous un régime d'imposition des encaisses que sous un régime d'impôt sur le revenu annuel. Les personnes de moins de 38 ans bénéficieraient à la fois d'un déplacement du fardeau fiscal actuel vers les personnes plus âgées et de l'augmentation de leurs revenus réels futurs attribuable au rythme accru de formation de capital.

Ce type d'analyse suppose que l'assiette fiscale serait fondée sur les dépenses de consommation; en d'autres termes, on suppose qu'aucune épargne n'était enregistrée avant la réforme mais qu'elle le deviendrait en entier au moment de la réforme, de sorte qu'elle serait assujettie à l'impôt lors de son retrait. Il serait possible de réduire au minimum les transferts d'impôt entre générations en libérant de l'enregistrement l'épargne détenue au moment de la réforme parce que cette épargne serait considérée comme ayant été accumulée à partir de revenus après impôt et, par conséquent, ne devrait pas être imposée de nouveau. L'impôt personnel sur les encaisses serait donc prélevé non pas sur les dépenses de consommation, mais sur le revenu moins l'épargne enregistrée. Le nouvel impôt ne frapperait que les retraits provenant des avoirs enregistrés et les prestations de retraite. Pour les personnes à la retraite, la consommation financée au moyen de la vente d'une maison et d'avoirs non enregistrés ne serait donc pas pénalisée sous ce régime. L'épargne future pourrait être détenue sous forme enregistrée ou non enregistrée. Dans le cadre d'une structure d'imposition à caractère progressif, une personne pourrait répartir son épargne entre ces deux régimes de façon à étaler en partie ses impôts sur sa durée de vie. D'après les résultats des recherches du Conseil, un système hybride de ce genre atténuerait les coûts de transition, accélérerait le processus et pourrait même produire des gains d'efficience plus élevés que ne le ferait un régime pur d'imposition des encaisses[16].

Pour la plupart des Canadiens, le régime fiscal actuel comporte une distinction entre l'épargne enregistrée et

celle qui ne l'est pas. On pourrait faire évoluer le régime fiscal actuel vers un régime idéal en éliminant les plafonds touchant les déductions pour intérêts et dividendes et l'épargne détenue sous forme enregistrée, et en intégrant les régimes d'impôt des sociétés et des particuliers par l'octroi d'un plein crédit d'impôt pour dividende au niveau personnel.

Conclusion

Nous avons montré que l'adoption d'un régime fiscal qui permet d'éviter l'imposition excessive de l'épargne propre à un régime d'impôt annuel constitue la meilleure façon d'atteindre l'efficience et l'équité lorsque ces objectifs sont définis dans une perspective de vie entière. Dans ce chapitre, nous avons analysé les effets que deux régimes possibles d'imposition du rendement du capital (imposition préalable et imposition des encaisses) exerceraient sur l'équité et l'efficience.

L'un ou l'autre des régimes examinés serait plus avantageux qu'un impôt sur le revenu annuel du point de vue de l'équité horizontale puisque, contrairement à ce dernier, ni l'un ni l'autre ne défavoriserait les épargnants, c'est-à-dire ceux qui choisissent de reporter leur consommation. Bien que des estimations de l'incidence fiscale fondées sur des données annuelles laissent croire que l'exonération du rendement du capital rendrait l'impôt régressif, l'incidence sur la durée de vie d'un régime d'imposition préalable ou d'imposition des encaisses serait comparable à l'incidence sur la durée de vie du présent système. Les deux régimes examinés permettent aussi d'éviter les problèmes complexes que pose l'indexation du rendement du capital.

Sur le plan de l'efficience économique, le régime d'imposition des encaisses est préférable. La forte sensibilité de l'épargne par rapport aux taux de rendement après impôt et l'élasticité relativement faible de l'offre de travail par rapport aux salaires après impôt indiquent que l'adoption d'un régime d'imposition des encaisses pourrait améliorer le niveau de bien-être du contribuable moyen. Ce dernier régime offre aussi l'avantage de ne pas créer de distorsion dans les choix entre l'investissement en capital matériel et l'investissement en capital humain.

Bien qu'un régime d'imposition des encaisses au sens strict serait beaucoup plus avantageux qu'un régime d'imposition préalable, la transition vers un régime de ce genre pourrait être très coûteuse. Un régime hybride, qui permettrait d'épargner sous forme d'avoirs enregistrés et non enregistrés, réduirait considérablement les coûts de transition. L'instauration d'un régime fiscal hybride ne susciterait pas de difficulté, puisque le régime actuel comprend déjà de nombreuses mesures d'incitation à l'épargne, notamment les dispositions touchant les REP et les REER, la déduction de 1 000 $ pour intérêts et dividendes, et les mesures d'imposition préalable qui s'appliquent au logement et aux biens de consommation durables.

5 La dimension internationale de la fiscalité

Toute évaluation de propositions de réforme fiscale au Canada doit tenir compte de la dimension internationale des dispositions touchant l'efficience et l'équité. En outre, on doit examiner la fiscalité tant au pays qu'à l'étranger pour évaluer son impact possible sur la capacité concurrentielle et le maintien de la croissance économique au pays. La question centrale est de savoir si un pays aussi dépendant que le Canada du commerce international et du capital étranger peut adopter un régime fiscal substantiellement différent des pratiques courantes sur la scène internationale.

Dans ce chapitre, nous soulignons d'abord certains problèmes d'équité et d'efficience soulevés par l'imposition du rendement des investissements étrangers. Nous énumérons ensuite les principales caractéristiques des régimes fiscaux applicables aux revenus étrangers tant au Canada qu'ailleurs (surtout aux États-Unis) et nous examinons dans quelle mesure ces divers régimes peuvent diverger les uns des autres. En conclusion, nous examinons certaines propositions en vue de réformer la fiscalité au Canada.

En définitive, si le Canada conservait l'impôt sur les bénéfices des sociétés, les particularités de son régime d'imposition par rapport à ceux des pays étrangers n'affaibliraient peut-être pas sa position concurrentielle dans le monde, à condition que le principe de la neutralité soit respecté dans l'impôt sur les bénéfices des sociétés s'appliquant aux divers secteurs d'activité économique. Cependant, si l'objectif visé dans la répartition entre les pays des recettes fiscales provenant des opérations commerciales internationales était l'équité et non pas l'efficience, le régime d'impôt sur le revenu du Canada devrait s'écarter moins de ceux de ses principaux bailleurs de fonds, même s'il fallait pour cela incorporer dans la fiscalité canadienne certains éléments des régimes fiscaux étrangers qui en réduiraient la neutralité. Quel que soit l'objectif visé, l'arbitrage fiscal dans le financement des opérations commerciales internationales pourrait faire échouer toute tentative de prélever des impôts différents sur les bénéfices des sociétés. Heureusement, les États-Unis, qui fournissent au Canada la plus grande partie de ses capitaux étrangers, sont en voie d'adopter des impôts sur les bénéfices des sociétés comportant une plus grande neutralité; il se peut que cette évolution atténue l'écart qui existe entre les objectifs d'efficience et d'équité au sein de la politique fiscale canadienne. Cependant, les États-Unis ont également abaissé les taux d'imposition des bénéfices des sociétés et des revenus des particuliers, ce qui a eu pour effet de réduire les avantages que confèrent au Canada les dégrèvements fiscaux et d'accroître les pressions en vue de réduire les taux canadiens.

En adoptant un impôt pur sur la consommation, le Canada perdrait les avantages liés à l'imposition des revenus obtenus au Canada par des non-résidants. La combinaison de l'impôt actuel sur les bénéfices des sociétés et d'un nouvel impôt sur le revenu de vie entière des particuliers permettrait d'éviter une telle situation. Le régime fiscal canadien présente actuellement des caractéristiques qui assurent une certaine compatibilité entre l'impôt sur le revenu de vie entière et les impôts sur le revenu étranger, de sorte que le passage à un régime fiscal de ce genre entraînerait moins de bouleversements dans les relations fiscales internationales du Canada.

Dans le présent chapitre, nous examinerons l'imposition du rendement du capital que les résidants investissent à l'étranger et que les non-résidants placent au Canada. Le tableau 5-1 fait ressortir l'importance du capital étranger pour l'économie canadienne; on y présente la proportion des actifs qui appartenaient à des non-résidants en 1980, selon les secteurs d'activité économique. Ces pourcentages varient d'une année à l'autre (ils ont régressé dans certains secteurs depuis 1980), mais ils sont toujours élevés.

Tableau 5-1

Proportion du capital utilisé au Canada appartenant à des non-résidants, fin d'année, 1980[1]

En pourcentage

Industries manufacturières	48
Pétrole et gaz naturel	48
Mines et fonderies	49
Chemins de fer	28
Autres services publics	29
Total, y compris le commerce et la construction	35

1 D'après la valeur comptable des obligations à long terme, du capital-actions et des bénéfices non répartis.

SOURCE Statistique Canada, *Bilan canadien des investissements internationaux, 1981 à 1984*, Ottawa, mai 1986, tableau 32.

Les avoirs des Canadiens à l'étranger sont également considérables. Le tableau 5-2 indique à la fois l'importance des investissements canadiens à l'étranger et celle des investissements étrangers au Canada. Comme on n'a pas tenu compte de l'inflation, les deux séries de résultats sont gonflées artificiellement; on peut néanmoins observer au cours des années 60 et 70 une augmentation plus rapide des actifs canadiens à l'étranger que de l'endettement des Canadiens vis-à-vis des non-résidants.

Tableau 5-2

Solde de l'endettement international du Canada, certaines années, 1950-1985
En milliards de dollars

	1950	1960	1970	1980	1985(p)
Actif brut	5,9	8,9	22,0	67,5	132,5
Passif brut	10,1	25,0	52,0	174,1	305,6
Solde du passif net	4,2	16,1	30,0	106,6	173,1

SOURCE Statistique Canada, *Bilan canadien des investissements internationaux, 1981 à 1984* et *1982 à 1985* (préliminaire), tableau 1.

Cependant, au total, le Canada demeure un pays débiteur et le demeurera vraisemblablement pendant un certain temps. Par conséquent, les épargnes des non-résidants contribuent largement à financer la croissance économique du Canada et continueront de le faire. Le tableau 5-3 précise la part qu'occupe l'épargne des non-résidants dans l'épargne nationale; on peut en déduire dans quelle mesure les Canadiens devraient économiser davantage si on voulait mettre un terme à la circulation des capitaux entre le Canada et les pays étrangers. À l'instar d'autres données, ces statistiques établissent clairement que toute analyse de l'imposition du rendement du capital au Canada, dans laquelle on ne tiendrait compte que des revenus des Canadiens ou des revenus gagnés au Canada, serait incomplète.

Les objectifs des dispositions fiscales internationales

Sur le plan économique, le Canada vise essentiellement à améliorer sa position concurrentielle dans le monde, c'est-à-dire à obtenir un avantage comparatif dans le commerce des marchandises et à optimiser l'utilisation de ses ressources. Les mesures fiscales appliquées au pays et à l'étranger influent sur le degré de réalisation de cet objectif. Cependant, il importe d'évaluer les résultats obtenus en tenant également compte du caractère équitable des mesures fiscales utilisées à cette fin.

Tableau 5-3

Provenance de la formation de capital nette, Canada, 1949-1980

	Épargne étrangère nette	Épargne nationale nette	Épargne étrangère en proportion de l'épargne totale
	(en milliards de dollars)		(en pourcentage)
1949-1951	1,0	7,9	13
1952-1954	1,5	9,5	16
1955-1957	4,7	13,1	36
1958-1960	4,6	12,3	37
1961-1963	3,4	12,6	27
1964-1966	4,8	22,2	22
1967-1969	4,6	26,4	17
1970-1972	3,3	29,7	11
1973-1975	14,4	60,3	24
1976-1978	23,4	75,1	31
1979-1980	16,0	68,2	23
1949-1980	81,2	341,2	24

SOURCE Statistique Canada, *Bilan canadien des investissements internationaux, 1979 et 1980*, tableau 33.

L'équité et le revenu étranger

La recherche de l'équité dans l'élaboration des mesures fiscales applicables au revenu étranger présuppose notamment le rejet de la double imposition. Ce phénomène survient quand une personne qui déclare un revenu et paie des impôts dans un pays étranger doit acquitter dans son pays d'origine des impôts sur son revenu étranger brut, sans qu'il soit tenu compte des impôts déjà versés à l'étranger. Ce résultat serait inéquitable parce que deux résidants du Canada, qui investissent chacun la même somme (ou travaillent autant l'un que l'autre) pourraient toucher, après impôt, des revenus différents pour la simple raison qu'ils n'ont pas exercé leurs activités dans le même pays.

Dans un univers simplifié, la double imposition des résidants pourrait être évitée si tous les pays appliquaient le principe du territoire ou celui de la résidence dans l'exercice de leur droit d'assujettir le revenu à l'impôt. Selon le principe du territoire, un gouvernement jouit du droit exclusif d'imposer tout revenu gagné sur son territoire et il lui est interdit de taxer le revenu étranger des résidants. Par ailleurs, en vertu du principe de la résidence, un gouvernement est habilité à imposer le revenu que tirent ses résidants d'activités exercées dans le monde entier, mais non pas les revenus que gagnent les non-résidants sur son territoire. Ces deux principes sont utilisés actuellement et il existe autant de pays qui les respectent que de pays qui le ne font pas. En particulier, des pays comme les États-Unis, qui sont parti-

sans du principe de la résidence, ne s'abstiennent pourtant pas d'imposer les étrangers sur leur territoire. En outre, ils consentent à faire des compromis dans l'application du principe du territoire en accordant des dégrèvements pour impôts étrangers.

Dans le monde moderne, il est impossible de souscrire à l'un de ces principes à l'exclusion de l'autre. Une première raison en est qu'il est impossible de caractériser les pays selon qu'ils sont importateurs ou exportateurs de capital puisqu'ils sont généralement actifs sur les deux fronts. Les investisseurs s'efforcent de réduire leurs risques et diversifient internationalement leur portefeuille. L'investissement direct, sur lequel les actionnaires continuent d'avoir un droit de regard, peut prendre la forme de la création ou de l'expansion d'un établissement à l'étranger. L'investissement direct dépend de la situation de chaque société et de sa stratégie d'entreprise; il peut donc traverser dans les deux sens les frontières d'un pays. Tant que la trop grande complexité du monde rend impossible l'application rigoureuse du principe de la résidence ou du principe du territoire, les dégrèvements et les exemptions pour impôt étranger demeurent les seuls mécanismes qui permettent d'éviter la double imposition.

Bien que le droit du pays d'origine à percevoir des impôts sur les revenus obtenus sur son territoire soit généralement reconnu, il n'existe aucune règle universellement acceptée qui détermine lequel des deux pays souverains est tenu de venir en aide au contribuable sujet à la double imposition. Si les deux pays appliquent le même taux d'imposition, le choix du pays qui va accorder le dégrèvement importe peu à la victime éventuelle de la double imposition; il est toutefois évident qu'aucun pays n'envisage avec indifférence la possibilité de renoncer à des recettes fiscales au profit d'un autre. Dans ce contexte, les questions d'équité portent sur le partage des recettes fiscales entre les pays.

Si les pays appliquent des taux d'imposition différents, comme ils le font invariablement, les mesures visant à compenser la double imposition peuvent se présenter sous quatre formes, qui sont toutes représentées dans les politiques fiscales en vigueur au Canada et à l'étranger.

1 Le pays d'origine peut rembourser au résidant les impôts que celui-ci a acquittés dans un pays étranger et imposer ensuite son revenu brut comme s'il avait été entièrement gagné au pays. Par exemple, le Canada accorde des crédits d'impôt limités en compensation des impôts que les Canadiens payent à l'étranger sur certains types de revenu étranger.

2 Le pays d'origine peut exonérer ses résidants d'impôt sur le revenu étranger. Une telle exonération est déjà accordée aux entreprises canadiennes à l'égard de la majeure partie de leur revenu étranger.

3 Le pays étranger peut exempter d'impôt le revenu des non-résidants. Par exemple, le Canada n'impose pas l'intérêt sur certaines obligations qui est versé à des non-résidants.

4 Deux pays peuvent négocier un compromis à partir des trois options énumérées ci-dessus. Ainsi, le Canada a conclu un certain nombre de traités fiscaux bilatéraux d'après lesquels des mécanismes sont prévus pour empêcher la double imposition.

Parce que les taux d'imposition et que même les régimes fiscaux diffèrent selon les pays, il est impossible de mettre sur un pied d'égalité les étrangers, les résidants et les résidants qui investissent leur épargne à l'étranger, et de les traiter comme s'ils étaient tous citoyens du même pays. En outre, une mesure qui semble équitable dans un pays peut paraître discriminatoire dans un autre. Enfin, tant que le mode d'imposition qu'un pays retient à l'égard du revenu des non-résidants peut avoir pour effet de rétrécir l'assiette fiscale d'un autre pays, les signataires de tout traité fiscal doivent absolument s'engager à ne pas exercer de discrimination.

L'efficience et le revenu étranger

La politique fiscale doit fondamentalement viser à favoriser, ou du moins, à ne pas freiner la croissance. Par conséquent, à moins que la politique publique ne poursuive spécifiquement certains objectifs prioritaires, le régime fiscal ne devrait pas contrecarrer les actions des contribuables visant à se procurer des marchandises et des ressources là où les prix sont bas et de les utiliser ou de les vendre là où les prix sont élevés. Les taxes ne devraient pas introduire de distorsions telles que les contribuables en viennent à considérer une ressource rare comme une ressource bon marché, ce qui les inciterait à en faire une mauvaise utilisation. Pourtant, même ce principe simple de l'efficience dans le régime fiscal n'est pas appliqué de façon transparente et générale partout dans le monde.

Il en est ainsi parce qu'il existe plusieurs points de vue différents sur cette question. On peut envisager sous deux angles distincts l'efficience du mode d'imposition du rendement du capital quand son détenteur est originaire d'un pays et qu'il l'a investi dans un autre. Pour l'importateur de capital, le critère de l'efficience exige qu'il puisse se procurer le capital requis du pays qui l'offre au plus bas prix et que le capital soit assujetti au même taux d'imposition, qu'il provienne du pays ou de l'étranger. L'expression « neutralité d'importation du capital » décrit cette exigence. Du point de vue de

l'exportateur de capital, le critère de l'efficience exige que les dispositions fiscales du pays d'origine n'interdisent pas l'exportation du capital vers les pays qui offrent les taux de rendement les plus élevés. Connue sous l'expression « neutralité d'exportation du capital », cette notion est celle qui a été retenue dans la convention fiscale modèle de l'OCDE.

Tous les pays ont intérêt à éviter la double imposition puisqu'elle augmente le coût du capital pour l'importateur et en réduit le rendement pour l'exportateur. Néanmoins, dans la pratique, certains aspects de la double imposition subsistent, même dans les régimes fiscaux des pays qui suivent le modèle de l'OCDE. Cela s'explique par le fait que le dégrèvement pour impôt étranger est toujours limité au moindre des deux montants suivants : la somme effectivement versée à un pays étranger ou les impôts qui auraient été exigés si le revenu avait été obtenu dans le pays d'origine. Sans cette sauvegarde, il serait possible pour un gouvernement de se financer effectivement à même les taxes du pays voisin. Cette double taxation résiduelle explique largement pourquoi les taux d'imposition des bénéfices des sociétés ont tendance à converger dans la plupart des pays industrialisés.

Une autre dérogation au principe de la neutralité agit en sens inverse. Il est habituellement possible de reporter le paiement des impôts dus au pays d'origine jusqu'au moment du rapatriement des profits. L'imposition des profits faits à l'étranger au moment de leur rapatriement constitue donc une taxation des gains réalisés par opposition à la taxation des gains courus. Pour l'investisseur, ce report accroît l'importance du rapport entre les impôts du pays étranger et ceux du pays d'origine, et réduit les possibilités de double imposition. Ce faisant, il est possible que des distorsions soient introduites dans les incitations à l'investissement dans le pays exportateur de capital.

Le traitement fiscal du rendement des investissements étrangers

Des modifications importantes ont été apportées en 1976 au traitement fiscal accordé par le Canada au revenu étranger. Ces modifications avaient pour but d'établir une distinction entre les placements de portefeuille et les investissements directs (productifs), de favoriser la neutralité sur le plan de l'exportation du capital dans le cas des investissements directs et de réduire au minimum les pertes de recettes fiscales tout en reconnaissant au pays d'où proviennent les revenus un droit prioritaire de l'imposer sur son territoire. Comme il existe une certaine incompatibilité entre ces objectifs, des compromis s'imposent dans l'élaboration de la politique fiscale. Le Canada applique aujourd'hui presque tous les principes courants de l'imposition du revenu étranger et assujettit les différentes catégories de revenu à des mesures fiscales spécifiques.

Le revenu étranger des particuliers

Les dispositions fiscales relatives au revenu que tirent les particuliers au Canada de leurs placements de portefeuille à l'étranger n'ont à peu près pas varié au cours des ans. Les contribuables sont tenus de déclarer leur revenu étranger au moment où ils le touchent et de demander un dégrèvement pour impôt étranger. Ce dégrèvement est limité à 15 % du revenu étranger brut avant impôt et comporte une limite supplémentaire fixée pour chaque pays. Si le montant des impôts étrangers est supérieur à ces plafonds, le particulier peut déduire l'excédent de ses autres sources de revenu.

En général, les intérêts de provenance étrangère ne sont pas frappés d'un impôt étranger. Cependant, la plupart des dividendes sont assujettis à la retenue d'impôt et à l'impôt sur les bénéfices des sociétés en vigueur dans le pays où ils sont réalisés. Par suite de l'application de cette disposition fiscale et des limites assorties au dégrèvement pour impôt étranger, les dividendes peuvent être frappés d'une double imposition et les investissements effectués au pays se trouvent avantagés sur le plan de la fiscalité, surtout depuis qu'il a été décidé d'accorder un dégrèvement pour dividendes seulement à ceux versés par des sociétés canadiennes à des résidants canadiens.

Les revenus étrangers des contribuables canadiens sont relativement peu importants. Sur le plan de la politique publique, ce sont principalement des problèmes d'évitement fiscal et d'évasion fiscale qui retiennent l'attention. L'adoption d'un impôt sur la consommation pourrait accroître l'importance de ces questions. Nous y reviendrons plus loin dans ce chapitre.

Le revenu étranger des sociétés canadiennes

Aux fins de l'impôt, le revenu étranger des sociétés canadiennes est classé en trois catégories : le revenu tiré des placements de portefeuille, le revenu tiré d'entreprises exploitées activement et le revenu tiré d'entreprises exploitées passivement (que Revenu Canada appelle le revenu étranger accumulé, tiré de biens); chacune de ces catégories est aussi considérée en fonction de trois niveaux de contrôle des investissements, soit les portefeuilles étrangers, les filiales et les filiales dépendantes.

Si l'on tente d'examiner ces neuf subdivisions, il devient alors facile de s'embourber dans des considéra-

tions techniques; il semble donc utile de centrer notre analyse sur les buts de cette catégorisation. Avant 1972, le revenu étranger des sociétés canadiennes était inclus dans le revenu global et imposé en conséquence; un dégrèvement était accordé pour les retenues fiscales faites à l'étranger. Il n'y avait qu'une seule exception à cette règle, mais de taille : les dividendes intersociétés distribués par une société étrangère dépendante étaient exemptés d'impôt au Canada. (Les dividendes que verse une société canadienne à une autre sont généralement exonérés d'impôt.) Cette exemption permettait de faire entrer au Canada des revenus exempts d'impôt par l'entremise de sociétés étrangères, peut-être même après avoir converti d'autres revenus en des dividendes libres d'impôt, payables à une société implantée au Canada.

Ces problèmes ont surgi parce que le Canada tentait d'appliquer en même temps le principe du territoire dans l'imposition du revenu tiré d'investissements directs et le principe de la résidence dans l'imposition du revenu étranger d'autres sources. On peut comprendre pourquoi le Canada a choisi cette double approche, étant donné son rôle historique d'importateur d'investissements directs. Cependant, les autorités n'avaient pas tenu compte de deux possibilités : que les Canadiens exporteraient des capitaux et que des sociétés étrangères n'exerçant aucune activité au Canada transféreraient au Canada les revenus tirés d'activités réalisées dans le monde entier afin qu'ils soient exemptés d'impôt.

De nouvelles règles et classifications ont été adoptées afin de différencier les flux de revenu en identifiant la source des sommes qui entrent au Canada par l'entremise de non-résidants. Le revenu tiré en dernière analyse d'une entreprise exploitée activement (investissement direct) est qualifié de surplus exonéré d'impôt et, suivant le principe du territoire, est admis au Canada en franchise d'impôt par l'intermédiaire des sociétés mères canadiennes. Toutes les autres formes de revenu sont imposées. La méthode de la comptabilité de caisse sert à enregistrer le revenu que reçoit un particulier ou qui est versé à une société par une entreprise autre que les filiales étrangères dépendantes de celle-ci, tandis que la méthode de la comptabilité d'exercice s'applique aux revenus qui proviennent d'une filiale dépendante.

En comptabilité ou en droit, on a rarement fait de telles distinctions entre les catégories de revenu et les degrés de contrôle sur les entreprises. En particulier, c'est un fait notoire que les règles régissant le revenu étranger accumulé, tiré de biens, suscitent des difficultés. Il faut se rendre à l'évidence que l'application simultanée de principes fiscaux contradictoires peut compliquer le régime et accroître les coûts d'observance.

Les mesures fiscales que le Canada applique à la plus grande partie du revenu étranger des résidants sont toutefois fort simples. Le rapport entre le revenu étranger imposé (revenu étranger accumulé, tiré de biens et revenu provenant des succursales, des filiales et des placements de portefeuille) et le revenu libre d'impôt (qui comprend les gains des filiales dépendantes qui sont réinvestis à l'étranger) est d'environ un contre trois. En d'autres termes, seulement 25 % du revenu étranger est incorporé dans l'assiette fiscale canadienne. Le reste est constitué des dividendes de source étrangère des filiales étrangères dépendantes, dividendes qui sont exemptés d'impôt en vertu du principe du territoire[1]. Il faut toutefois se rappeler que ce revenu étranger « en franchise d'impôt » ne fait pas l'objet de dégrèvements pour impôt étranger au Canada et qu'il est habituellement imposé à la source.

Les revenus de placements des non-résidants[2]

Au Canada, les revenus d'intérêts, dont une partie est versée à des non-résidants, sont imposés selon le principe de la résidence. Il est de règle dans ce pays d'assujettir à une retenue fiscale les revenus de source canadienne des non-résidants, qu'ils se présentent sous forme de dividendes, d'intérêts ou sous une autre forme. Cependant, les étrangers qui détiennent des obligations gouvernementales et des obligations garanties par l'État ont été dispensés pendant de nombreuses années de ces retenues fiscales; le champ d'application de l'exemption a été graduellement élargi aux obligations de sociétés et aux dépôts en monnaie étrangère dans les banques canadiennes.

Cette exemption est reconduite chaque année parce que ce sont les emprunteurs canadiens et non pas les prêteurs non résidents qui porteraient le fardeau d'une retenue fiscale sur ces sorties d'intérêt. Il en est ainsi pour deux raisons. Premièrement, l'intérêt payable sur ces dettes n'est effectivement pas fixé au Canada, mais sur les marchés financiers internationaux, de sorte que la perception d'un impôt au Canada n'influerait pas sur le taux d'intérêt après impôt qu'exigeraient les créanciers étrangers. Deuxièmement, ces crédits passent par des établissements financiers dont le revenu provient de marges trop limitées entre les taux d'intérêt pour qu'il soit justifié de réclamer un dégrèvement pour impôt étranger. Pour mieux comprendre cet argument, examinons l'exemple suivant. Afin de détenir une obligation du Canada qui rapporte chaque année 100 $ en intérêts, un établissement de crédit étranger doit recevoir des dépôts ou d'autres fonds qui lui coûtent chaque année 99 $ en intérêts. L'établissement déclare ainsi dans son pays d'origine que son investissement au Canada a produit un revenu imposable de 1 $ seulement et il ne peut s'attendre de recevoir plus que ce dollar en contrepartie des impôts versés au Canada. Si le Canada décidait de retenir un impôt de 15 % sur les revenus

bruts en intérêts que les non-résidants obtiennent au Canada et touchait 15 $, l'établissement étranger serait contraint d'élever son taux d'intérêt de façon à recevoir chaque année 14 $ de plus en intérêts ou de refuser simplement le prêt. Si le gouvernement fédéral est, comme cela se produit souvent, le débiteur au Canada, les recettes supplémentaires que lui procurerait cet impôt ne seraient guère plus élevées que les frais d'intérêts additionnels qu'il serait alors tenu d'acquitter.

Il appert donc qu'il est inutile d'effectuer une retenue fiscale sur les intérêts des obligations gouvernementales. Comme les investisseurs non résidents considèrent que les créances au Canada sont interchangeables, des pressions se sont graduellement exercées afin d'étendre l'exemption à d'autres types de versements d'intérêts de source canadienne[3].

L'harmonisation fiscale

Le Canada devrait-il harmoniser son régime fiscal avec ceux de ses principaux partenaires sur le plan des échanges commerciaux et des flux financiers ? À cette question, nous répondons par l'affirmative, avec certaines réserves. Cette position repose sur deux façons de voir les choses qui relèvent de préoccupations très différentes. L'une est centrée sur la position concurrentielle du Canada dans le commerce mondial des marchandises et l'autre a trait à des questions techniques d'observance et d'arbitrage fiscal.

Impôts et position concurrentielle du Canada

Les différences qui existent entre le régime fiscal canadien et ceux d'autres pays influent-elles sur sa compétitivité internationale ? Examinons les conséquences d'une augmentation du taux de l'un des impôts suivants : l'impôt fédéral ou provincial sur le revenu, les taxes de vente, les impôts fonciers, les redevances, les droits d'entrée à l'importation, et ainsi de suite. Aux fins du présent chapitre, nous mettons toutefois l'accent sur l'impôt sur les bénéfices des sociétés et sur son incidence sur le coût du capital. La majoration du taux d'imposition a un double effet : d'abord sur le taux de change; ensuite, sur la position d'un secteur d'activité au Canada par rapport à un autre ou sur les avantages comparatifs que détient le Canada dans le commerce international. Bien qu'il faille tenir compte de ces deux effets dans la formulation de la politique fiscale, il y a lieu d'accorder une plus grande importance au deuxième.

Bien entendu, au départ, la majoration du taux de l'impôt augmente le coût des produits canadiens. Si l'on suppose que les biens en cause sont liés au commerce international, il s'agit alors soit d'exportations ou de produits concurrents des importations. Dans le premier cas, un nombre plus limité de biens seront vendus à l'étranger (même si certaines augmentations du coût peuvent être refilées aux acheteurs étrangers). Dans le deuxième cas, une quantité plus faible de biens seront vendus au Canada et la pénétration des importations s'accentuera. Dans l'un ou l'autre cas, l'accroissement du taux d'imposition aura pour effet de réduire l'excédent ou d'accroître le déficit enregistré par le Canada au titre de la balance des paiements. Par conséquent, le dollar canadien se dépréciera, ce qui relancera les exportations au détriment des importations; c'est de cette façon que l'effet de l'augmentation du taux d'imposition sera en majeure partie annulé.

Soulignons toutefois que cette correction s'applique uniquement à l'ensemble des exportations et des importations. Dans des secteurs d'activité particuliers, la dépréciation de la monnaie peut être trop forte ou trop faible. C'est pourquoi l'accroissement du taux d'imposition peut encore influer sur les positions relatives des secteurs d'activité au Canada. L'influence sera plus ou moins prononcée selon que l'accroissement du taux d'imposition est général, c'est-à-dire qu'il s'applique également à tous les secteurs d'activité, ou qu'il grève davantage certains secteurs que d'autres.

Donc, un impôt général ou neutre affaiblirait moins qu'un impôt sélectif la compétitivité du Canada sur la scène internationale. Un impôt est neutre quand il n'entraîne pas une diminution du potentiel de production du pays en conduisant à une utilisation moins productive des ressources qu'auparavant. Il est plus probable que les impôts sur les facteurs de production, comme les taxes de vente sur les biens d'équipement, les impôts sur les immeubles non résidentiels, les impôts sur les salaires ou les impôts sur le rendement du capital des entreprises entraînent des entorses plus sérieuses sur le plan de la neutralité que les impôts sur la production. Nous avons vu au chapitre 3 que les variations du coût du capital selon les secteurs d'activité économique étaient principalement attribuables à l'impôt sur les bénéfices des sociétés. On n'observe pas de telles variations dans le cadre des impôts sur les salaires, tandis que les impôts fonciers et les taxes de vente compensent en partie les variations de l'impôt sur les bénéfices des sociétés selon les divers secteurs d'activité économique. Il s'ensuit donc que l'on doit très probablement attribuer à l'impôt sur les bénéfices des sociétés toute mauvaise répartition des ressources entre les secteurs d'activité et les manques à gagner qui en résultent. Pour cette raison, il a même été proposé d'abolir cet impôt[4].

On doit conclure à ce stade-ci de l'exposé que le taux d'imposition au Canada peut s'écarter des taux en vigueur dans d'autres pays tant que le principe de la

neutralité est respecté. On peut faire deux réserves à l'égard de cette exigence. La première concerne la possibilité pour le Canada de refiler ses impôts aux non-résidants; l'autre a trait à la thèse selon laquelle les impôts pourraient constituer des charges à l'usager directement reliées aux services rendus par l'État.

Le déplacement du fardeau fiscal vers l'étranger

Deux méthodes permettent de faire supporter par les non-résidants le fardeau des impôts canadiens, c'est-à-dire de « l'exporter ». On peut d'abord se servir des impôts pour améliorer les termes de l'échange du Canada, ce qui pourrait obliger le régime fiscal canadien à se démarquer des régimes étrangers. On peut également mettre à profit les dégrèvements pour impôt étranger offerts par d'autres pays. Dans les deux cas, le régime fiscal serait caractérisé par des entorses à la neutralité.

En théorie, on peut améliorer les termes de l'échange du Canada par l'entremise du régime fiscal si l'une de ses industries exportatrices détient une part importante du marché mondial. Dans ce cas, le volume des exportations canadiennes exerce une influence sur les prix mondiaux et les restrictions imposées sur les exportations auront pour effet de faire hausser les prix. Si les entreprises canadiennes dans le secteur en question ne peuvent pas agir ou n'agissent pas de concert pour restreindre l'offre (ou si leur action s'avérait insuffisante pour exploiter pleinement leur pouvoir de monopole), une taxe sur les exportations pourrait permettre d'obtenir les mêmes résultats que la collusion[5]. Le type d'impôt qui convient le mieux dans ce cas est un impôt qui va droit au but, c'est-à-dire un prélèvement sur les exportations. À défaut d'un tel impôt, on peut imposer une taxe sur la production totale du secteur exportateur.

Cependant, la théorie mise à part, le rôle d'une taxe spéciale sur les exportations se limite à des circonstances très particulières (mentionnons, à titre d'exemple, la taxe qui a été imposée récemment sur les exportations de bois d'œuvre à destination des États-Unis). Le pouvoir que détient le Canada sur les marchés de ses principaux produits d'exportation n'est pas suffisant pour influer sur les prix mondiaux. En effet, au cours des dernières années, la part de marché des exportations canadiennes a diminué pour la plupart des produits[6].

Le prélèvement de charges aux usagers des services publics

Il semble exister une meilleure raison pour exporter les impôts que le seul exercice du pouvoir de marché. En effet, les exportations d'un pays comprennent les facteurs intermédiaires fournis par le gouvernement et ces coûts devraient en fin de compte être supportés par l'acheteur final, qu'il soit résidant du pays ou non. Par conséquent, les secteurs exportateurs devraient être assujettis à des impôts correspondant aux coûts des services de l'État reçus par des non-résidants et, dans la mesure où un gouvernement assure plus de services ou de meilleurs services qu'un autre, les régimes fiscaux et les taux d'imposition devraient varier d'un pays à l'autre.

Cet argument possède un fondement logique. Le commerce d'un pays ne pourrait prospérer sans que les tribunaux ne veillent à l'exécution des contrats, sans l'existence d'un réseau routier et sans la prestation de nombreux autres services d'infrastructure sociale. On peut considérer ces services comme des facteurs intermédiaires dans les exportations, de sorte que la part des coûts supportée par les exportateurs devrait être incluse dans le prix des biens exportés. Il semblerait aller de soi que les divergences entre les divers régimes fiscaux dans le monde seront à la fois efficientes et équitables dans la mesure où elles reflètent des différences sous-jacentes dans l'apport des gouvernements au commerce international.

Malheureusement, dans la pratique, une telle conception exige que les impôts soient étroitement alignés sur les services rendus par l'État, ce qui est rarement possible ou souhaitable. Pour qu'un impôt soit assimilé à un prélèvement perçu auprès de l'usager, il faudrait être en mesure d'identifier précisément l'usager, le service et son coût afin d'établir la redevance pertinente. Les décisions en matière de production sont prises, non seulement en fonction du montant des impôts, mais aussi en fonction du stade où l'impôt s'applique et, lorsqu'on étudie le recours aux impôts dans la perspective d'une charge auprès des usagers, ce dernier facteur a autant d'importance que le premier. Par conséquent, il ne suffit pas d'équilibrer le budget de l'État. Il faudrait aussi que les charges aux usagers soient perçues précisément au stade de production où le service est rendu.

Il est donc beaucoup trop onéreux d'appliquer de façon efficiente le principe d'imposition en fonction des services gouvernementaux reçus par les exportateurs. En effet, la plupart des pays ne s'engagent pas dans cette voie, mais exonorent au moins leurs exportations des taxes directement liées à leur volume, comme la taxe de vente et la taxe à la valeur ajoutée.

Le recours aux dégrèvements pour impôt étranger

Les impôts sont le plus souvent exportés quand un impôt versé dans un pays fait l'objet d'une déduction

ou d'un dégrèvement dans un autre pays. Ce genre de transfert se fait couramment dans les pays caractérisés par plusieurs paliers de gouvernement. Par exemple, au Canada, une partie des impôts perçus par les municipalités sur les propriétés non résidentielles est refilée au gouvernement fédéral et aux provinces parce que les taxes locales sont déductibles du revenu imposable des entreprises. Les gouvernements de divers pays procèdent entre eux à des transferts semblables de recettes fiscales.

Le transfert des recettes fiscales s'effectue plus facilement quand, en échange des impôts acquittés dans le pays d'accueil, le contribuable bénéficie dans son pays d'origine d'un dégrèvement qui s'applique aux impôts perçus dans le pays d'accueil plutôt que d'une déduction applicable au revenu imposable. De plus, par la voie des dégrèvements, le pays d'accueil peut accroître ses recettes fiscales sans pour autant alourdir le fardeau fiscal global des sociétés étrangères qui exercent des activités sur son territoire. Si ces sociétés bénéficient d'un dégrèvement pour la totalité des impôts qu'elles versent au pays d'accueil, mais que ces impôts sont inférieurs à ceux perçus dans le pays d'origine, une augmentation des impôts dans le pays d'accueil n'augmentera pas leur fardeau fiscal. Dans le pays d'origine, cette mesure aura seulement pour effet d'accroître les dégrèvements pour impôt étranger qui leur sont accordés et de diminuer le montant des impôts à payer. Par conséquent, dans une certaine mesure, un pays d'accueil peut accroître ses recettes fiscales sans effrayer les investisseurs étrangers.

Cette possibilité encourage le pays d'accueil a) à élever son taux d'imposition de façon à ce qu'il égale le taux en vigueur dans le pays d'origine de la plupart des sociétés étrangères, de sorte que les deux régimes fiscaux vont avoir tendance à converger[7]; b) à remplacer les impôts donnant lieu à des déductions par des impôts donnant lieu à des dégrèvements. Dans notre analyse des répercussions des dégrèvements d'impôt, nous mettons l'accent sur la situation qui prévaut au Canada. Quand on parle de pays d'origine, il est le plus souvent question des États-Unis et, par conséquent, les décideurs canadiens tiendront habituellement compte du régime fiscal américain dans leur choix.

Les États-Unis n'accordent de dégrèvements d'impôt que pour les impôts étrangers qui s'apparentent par le fond et par la forme à un impôt sur le revenu. Une société américaine qui exerce des activités au Canada ne bénéficie d'aucun dégrèvement pour les montants versés au titre des impôts fonciers et des taxes de vente ou des redevances sur les ressources (le contribuable a plutôt droit à des déductions correspondant à ces sommes). Il peut donc être utile d'examiner s'il y a lieu d'abaisser les taux de ces impôts et de compenser les recettes fiscales ainsi perdues en élevant le taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés qui, lui, donne lieu à un dégrèvement aux États-Unis. Le remplacement d'impôts donnant droit à une déduction par des impôts impliquant un dégrèvement pourrait inciter encore davantage les sociétés américaines à investir au Canada, sans que le Canada ait à réduire sa *ponction* fiscale. L'application d'une telle mesure contribuerait également à la convergence des deux régimes fiscaux puisque les deux pays accorderaient une importance semblable aux diverses sources de recettes et se retrouveraient avec la même structure fiscale. En fait, le Canada a choisi de s'orienter dans la voie opposée, en percevant proportionnellement plus de ses recettes fiscales que ne le font les États-Unis sous forme d'impôts qui ne font pas l'objet d'un dégrèvement fiscal, tels que les taxes de vente, les redevances sur les ressources et les impôts provinciaux sur le capital. Il s'ensuit donc que les entreprises étrangères peuvent devoir supporter un fardeau fiscal global plus lourd que celui qui est imposé aux entreprises canadiennes. Cette forme de discrimination comporte un prix, en ce sens qu'elle réduit les possibilités d'exporter les impôts, rendant ainsi le fardeau fiscal des Canadiens plus élevé qu'il ne le serait autrement.

Bien entendu, il peut s'avérer impossible d'exporter les impôts par la voie des dégrèvements fiscaux parce que, en pratique, la condition essentielle pour y arriver (l'accès par les sociétés étrangères à des dégrèvements pour impôt étranger plus élevés dans leur pays d'origine) peut ne pas être remplie. Deux facteurs, sur lesquels le Canada n'a aucune emprise, peuvent exercer des effets jouant en sens opposés. Premièrement, aux États-Unis, le dégrèvement total pour impôt étranger est plafonné pour l'ensemble des pays (contrairement au Canada, où des plafonds existent pour chaque pays). Par conséquent, des taux d'imposition élevés appliqués par d'autres pays sur les revenus d'une multinationale américaine peuvent épuiser le différentiel entre les impôts perçus par les États-Unis sur les revenus de source canadienne d'une multinationale et les impôts moins élevés que perçoit le Canada sur ces mêmes revenus. Dans un tel cas, si le Canada augmentait ses impôts, les dégrèvements pour impôt étranger réclamés aux États-Unis dépasseraient le plafond global. Deuxièmement, les États-Unis imposent les profits étrangers seulement au moment de leur rapatriement. Comme le fait de reporter le paiement d'un impôt équivaut à une réduction d'impôt, cette situation incite les sociétés américaines à réinvestir les profits qu'elles font à l'étranger dans ces pays (ce qui renforce leur tendance à réinvestir les bénéfices plutôt qu'à distribuer des dividendes).

Que les sociétés américaines exerçant des activités au Canada choisissent de reporter le rapatriement de leurs profits ou d'accumuler des dégrèvements d'impôt, le résultat est le même : l'impôt perçu au Canada devient la base de calcul du coût du capital utilisé au Canada.

Le Canada observerait donc une certaine diminution des investissements américains sur son territoire s'il augmentait ses impôts ou si les États-Unis abaissaient les siens. Cette éventualité est d'un intérêt d'autant plus immédiat que l'administration fédérale américaine a récemment abaissé le taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés de 46 à 34 % (le taux d'imposition des bénéfices dans la fabrication et la transformation au Canada est de 40 %). Pour diverses raisons, le taux effectif moyen d'imposition des bénéfices des filiales de sociétés américaines au Canada peut tomber sous le taux statutaire, mais s'il était supérieur à 34 %, les sociétés américaines ayant des filiales au Canada commenceraient à accumuler des dégrèvements d'impôt et à être assujetties à un taux d'imposition plus élevé au Canada que celui qui est exigé aux États-Unis (si l'on ne tient pas compte des impôts perçus par les États et des retenues fiscales canadiennes, par souci de simplicité). Par ailleurs, on peut soutenir que l'élargissement de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices des sociétés perçu par l'administration fédérale des États-Unis a pour effet de décourager l'investissement canadien aux États-Unis et d'encourager l'investissement américain au Canada.

Les avis sont partagés quant à savoir si le Canada dispose de la possibilité de tirer profit des dégrèvements pour impôt étranger offerts aux États-Unis et d'augmenter ses impôts au niveau de ceux des États-Unis sans exercer des effets négatifs sur les investissements américains au Canada. D'une part, les sociétés américaines ont généralement rapatrié leurs revenus de façon à ce que les impôts qu'elles étaient tenues de verser aux États-Unis soient à peu près égaux au montant des dégrèvements pour impôt étranger auxquels elles avaient droit[8]. Dans un tel contexte, le Canada ne peut élever ses taux d'impôt sans effrayer les investisseurs. D'autre part, d'après certaines données, les sociétés américaines qui exercent des activités au Canada affichent un important déficit sur le plan des dégrèvements pour impôt étranger auxquels elles ont droit[9]. Ces chiffres laissent supposer qu'une hausse des taux d'imposition au Canada est susceptible de provoquer un transfert de recettes du fisc américain vers le fisc canadien plutôt que d'entraîner un accroissement net du fardeau fiscal de l'investisseur. De plus, les auteurs de l'étude sont arrivés à la conclusion qu'il faudrait que les taux d'imposition au Canada subissent des augmentations relativement importantes pour que les sociétés mères aux États-Unis bénéficient de dégrèvements pour impôt étranger correspondant au montant d'impôts qu'elles doivent verser aux États-Unis sur leur revenu étranger[10]. Même si cela était vrai, les choses ont peut-être changé depuis que le gouvernement fédéral américain a abaissé le taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés de 46 à 34 %. En outre, cette diminution des taux pourrait réduire de beaucoup, sinon combler, l'écart qui existe entre les dégrèvements d'impôt permissibles et ceux effectivement utilisés.

Quand on évalue les fardeaux fiscaux relatifs comme on l'a décrit au paragraphe précédent, on constate inévitablement que les taux d'imposition effectifs moyens varient selon les secteurs. Ces écarts réduisent la possibilité d'exploiter à fond les dégrèvements étrangers. Du fait que presque tous les pays du monde ont adopté un régime d'imposition qui n'est pas neutre, certaines entreprises étrangères implantées au Canada touchent des dégrèvements d'impôt supérieurs au plafond fixé, tandis que d'autres n'obtiennent pas des dégrèvements suffisants, selon que le manque de neutralité dans les régimes fiscaux de leur pays d'origine et de pays tiers les favorise ou leur nuit. Par conséquent, afin de tirer davantage parti de tous les avantages qu'offre le mécanisme de dégrèvement pour impôt étranger, il faudrait que le Canada établisse le taux d'imposition auquel sont assujetties les entreprises étrangères en fonction de leur nationalité et des dispositions fiscales qui les visent à l'étranger. Une telle démarche est tout à fait hors de question, mais il serait possible d'exploiter plus à fond tous les avantages des dégrèvements pour impôt étranger si, en contrepartie, quelques-unes des dispositions des régimes fiscaux étrangers qui sont à l'origine du manque de neutralité de ces derniers étaient mises en œuvre au Canada.

Cependant, une caractéristique de la politique fiscale canadienne, que l'on ne retrouve pas dans la politique en vigueur aux États-Unis, permet aux Canadiens de tirer profit à la fois des dégrèvements pour impôt étranger appliqués aux États-Unis et des mesures de report d'impôt. Les contribuables canadiens sont donc libres de choisir le moment où ils peuvent réclamer leurs déductions pour amortissement et les crédits d'impôt pour investissements. Cette liberté de choix (qui permet également au contribuable de déterminer le moment où il paiera ses impôts au Canada) permet aux filiales canadiennes de sociétés américaines de regrouper les montants des impôts qu'elles sont tenues d'acquitter pour deux années d'imposition ou plus en un seul paiement et de le faire coïncider avec les versements occasionnels de dividendes qu'elles acheminent vers leur société mère aux États-Unis. Les entreprises choisissent cette stratégie afin de profiter pleinement des dégrèvements d'impôt accordés aux États-Unis, tout en tirant avantage des taux d'imposition plus bas au Canada. Cette méthode accroît l'efficacité des mesures d'incitation fiscales en vigueur au Canada et en diminue le coût[11].

L'arbitrage fiscal

L'arbitrage est l'opération selon laquelle le marché impose un prix unique lorsqu'on tente d'attribuer deux prix différents au même bien ou service; dans notre perspective, il y a arbitrage quand on essaie d'assujettir les revenus tirés d'activités semblables à des taux d'imposition différents[12]. Si deux pays taxent le rendement du

capital et que le capital circule entre les deux pays, les individus et les entreprises réorganiseront probablement leurs affaires et leurs finances de façon à toucher un maximum de revenu après impôt. Il en résulte une réduction considérable des différences entre les fiscalités effectives. Examinons, par exemple, la décision que doit prendre une société quant au pays où elle empruntera des fonds. Si l'on suppose que les intérêts sont entièrement déductibles dans plusieurs pays, une multinationale qui exerce des activités dans tous ces pays comparera alors leurs taux d'imposition respectifs. Le versement d'un dollar au titre des intérêts est compensé par la déduction d'un dollar du revenu imposable. Si le taux d'imposition est de 50 %, les impôts que doit acquitter une société diminue de 50 cents par dollar versé en intérêts; s'il se situe à 30 %, la diminution est alors de 30 cents. Dans le passé, comme les taux d'imposition aux États-Unis étaient supérieurs aux taux en vigueur au Canada, le coût du financement par emprunt au Canada par les sociétés américaines était relativement plus élevé que celui du financement par actions parce que les déductions autorisées au titre des intérêts avaient une valeur plus élevée aux États-Unis qu'au Canada[13].

En empruntant, ces sociétés ont pu abaisser le taux effectif d'imposition aux États-Unis sur le capital utilisé (financé au moyen d'emprunts et d'émissions d'actions). Si les déplacements de capitaux entre les deux pays ont servi à rembourser les emprunts contractés au Canada, elles ont vraisemblablement contribué à y élever le taux effectif d'imposition sur le rendement du capital généré au Canada. Il s'ensuit qu'elles ont provoqué un rapprochement des taux d'imposition effectifs auxquels elles sont assujetties dans les deux pays, sans pour autant modifier l'importance des capitaux qu'elles utilisent dans l'un ou l'autre pays.

Soulignons que l'abaissement des taux d'impôt sur les bénéfices des sociétés aux États-Unis pourrait renverser la situation, c'est-à-dire inciter les filiales canadiennes de sociétés américaines à emprunter davantage au Canada de façon à profiter de déductions accrues applicables à leur revenu imposable au Canada. Le Canada perdrait alors des recettes fiscales au profit des États-Unis. (Il faut toutefois souligner que les règles régissant la « capitalisation insuffisante » dans les deux pays limitent l'importance que peut avoir un tel transfert de recettes[14].)

De toute évidence, les répercussions de l'arbitrage fiscal sur la politique fiscale sont trop nombreuses pour que nous les exposions en détail dans la présente étude. Nous nous contenterons d'en exposer quelques-unes, en les simplifiant le plus possible. Supposons que les décideurs canadiens abaissent les taux d'imposition afin d'attirer le capital étranger. Cette mesure se répercuterait d'abord non pas sur les rentrées de capitaux étrangers, mais sur le mode de financement de ces capitaux. Comme le coût du capital diminuerait partout dans le monde, selon toute vraisemblance les sociétés feraient une plus grande utilisation de capital et choisiraient de faire leurs nouveaux investissements au Canada, où la nouvelle politique fiscale les favoriserait davantage. Cependant, les nouveaux investissements pourraient être inférieurs à ceux espérés parce qu'ils n'auraient pas été motivés par l'abaissement au Canada du taux d'imposition sur le capital utilisé au Canada, mais plutôt par la baisse, beaucoup plus faible, du prix du capital utilisé partout dans le monde. Il en résulte donc que l'arbitrage fiscal peut atténuer les répercussions de la politique fiscale canadienne sur l'investissement au Canada. Toute déviation de notre régime fiscal par rappport à ceux de nos principaux créanciers devient donc moins attrayante[15].

La pratique des sociétés d'égaliser leur taux d'imposition dans les divers pays peut même avoir pour résultat d'inverser les répercussions prévues de modifications au régime fiscal. Examinons le cas d'une société américaine qui bénéficie d'un dégrèvement global pour impôt étranger *égal* aux impôts qu'elle doit acquitter aux États-Unis sur ses revenus étrangers. Si le Canada élève son taux d'imposition, tout en le maintenant sous le taux fixé aux États-Unis, cette société bénéficiera de dégrèvements supérieurs au plafond prescrit et regardera donc le taux d'imposition au Canada comme le taux effectif d'imposition de tout nouvel investissement dans ce pays. Supposons maintenant que cette société soit assujettie aux États-Unis à un taux d'imposition de l'ordre de 34 %. Si le taux d'imposition au Canada passe de 29 à 30 %, l'impôt que doit acquitter cette société sur un nouvel investissement en capital-actions descendra de 34 à 30 %. Cette société améliorera d'autant sa position par rapport à celles de ses concurrents canadiens, mais sans nécessairement les rejoindre[16].

La « recherche du traité le plus avantageux » est un autre exemple d'arbitrage fiscal. Dans ce cas-ci, le contribuable cherchera à se prévaloir, dans l'exercice de ses activités, des dispositions du traité fiscal bilatéral qui lui seront le plus favorables, même si le traité a été conclu entre deux pays dans lesquels le contribuable ne ferait normalement pas d'affaires. Les États-Unis se préoccupent des effets que ce type d'évitement fiscal exerce sur ses recettes fiscales et le plus récent traité fiscal que ce pays a conclu avec le Canada renferme des mesures dans le but de faire obstacle à cette pratique. Bien entendu, ces dispositions ont pour objet d'entraver le processus d'arbitrage ou d'appliquer des taux d'imposition différents aux capitaux très mobiles; nous ignorons encore si elles se révéleront efficaces.

Incidence de facteurs internationaux sur la conception du régime fiscal canadien

En résumé, à la question de savoir si le Canada devrait harmoniser son régime d'impôt sur le revenu avec ceux de ses principaux partenaires commerciaux, nous répondons toujours par l'affirmative, avec certaines réserves. Si c'est la compétitivité du Canada sur les marchés internationaux qui est en cause, le régime fiscal canadien pourrait fort bien s'écarter des régimes étrangers en autant que la neutralité globale du système est maintenue au Canada. Cependant, les décideurs ne devraient pas accorder beaucoup d'importance aux possibilités théoriques que les taux d'imposition améliorent les termes de l'échange ou puissent être assimilés à des frais chargés auprès des usagers dans le secteur des exportations. De même, on devrait renoncer à l'espoir de piger dans les recettes fiscales de pays étrangers. Il vaudrait peut-être la peine de tenter de profiter des dégrèvements pour impôts étrangers des autres pays, sans toutefois oublier que, pour ce faire, il faut s'orienter vers une plus grande harmonisation fiscale – et non l'inverse – et sacrifier dans une certaine mesure l'objectif de neutralité. Heureusement, les États-Unis s'orientent vers un régime fiscal plus neutre mais, malheureusement, on y abaissera aussi le taux des dégrèvements fiscaux.

L'arbitrage fiscal a pour effet de supprimer les divergences que tentent d'établir les autorités fiscales. Ainsi, si les changements apportés au régime fiscal le rendent encore plus complexe, cette complexité sera peut-être le seul résultat que produiront les changements, une fois que les mécanismes d'arbitrage auront joué.

Un impôt sur la consommation et ses répercussions sur l'investissement étranger

Le bien-fondé pour le Canada de passer d'un impôt sur le revenu annuel à un autre type d'impôt est l'un des principaux thèmes de ce rapport. Le fait que le Canada soit une petite économie ouverte aux échanges et aux capitaux internationaux élargit l'éventail des facteurs à prendre en considération dans le choix de l'assiette fiscale. Nous en aborderons un certain nombre dans les pages qui suivent, en mettant l'accent, premièrement, sur le traitement général des revenus de placements des non-résidants et, deuxièmement, sur certains mécanismes qui permettraient au Canada d'appliquer un impôt sur la consommation même si ses principaux partenaires conservaient un régime d'impôt sur le revenu. Nous avons choisi d'illustrer au moyen d'un impôt sur la consommation les répercussions d'une modification fondamentale des règles du jeu actuelles.

Investissement étranger et croissance du revenu national

L'investissement étranger au pays améliore la situation des Canadiens sur deux plans. Premièrement, ces investissements contribuent à accroître l'activité économique au pays et élève ainsi les niveaux de salaires (puisque l'utilisation d'un volume plus élevé de capital dans le processus de production augmente la productivité du travail). Deuxièmement, les impôts perçus sur les revenus de placements des non-résidants allègent le fardeau fiscal des contribuables canadiens. On ne peut envisager de réforme de la fiscalité au Canada sans prendre en considération l'imposition du rendement du capital des non-résidants.

Les mesures fiscales qu'adopte le Canada à l'égard du rendement du capital des non-résidants peuvent affecter grandement le bien-être des résidants. Cependant, les décideurs politiques doivent admettre que, dans une large mesure, ces deux effets de l'investissement étranger ne peuvent pas être obtenus simultanément. Toute tentative d'accroître les recettes de l'État en élevant le taux d'imposition du rendement du capital des non-résidants peut avoir pour effet de réduire les rentrées (ou même d'entraîner des sorties) de capitaux étrangers et, ainsi, de diminuer l'activité économique au pays. Par ailleurs, l'abaissement du taux d'imposition sur cette catégorie de revenu peut stimuler la formation de capital en augmentant les rentrées de capitaux, mais il peut aussi occasionner une baisse des recettes que l'État tire du rendement du capital des étrangers. Il devient souhaitable ou non de modifier le taux d'imposition des revenus des non-résidants selon la nature de l'effet qui domine. Évidemment, avant d'arrêter son choix, il faut aussi déterminer dans quelle mesure les étrangers bénéficieront d'une réduction d'impôt sur leurs revenus de sources canadiennes.

L'impôt sur le revenu des non-résidants

D'après certains analystes, la structure des dégrèvements pour impôt étranger aux États-Unis réduit la relation d'arbitrage entre l'augmentation des recettes fiscales et l'encouragement à l'investissement étranger parce que, comme nous l'avons vu, les sociétés américaines, qui exercent des activités au Canada, paient en général moins d'impôts que ce qu'elles ont droit de réclamer sous forme de crédits auprès du Trésor américain[17]. Cet argument donne du poids à la thèse en faveur du maintien de l'imposition du rendement du capital des non-résidants, même si le Canada assujettissait ses résidants à un impôt pur sur la consommation. Les recettes obtenues en appliquant de telles mesures fiscales au revenu des non-résidants pourraient être considérées

comme temporaires puisque l'investissement étranger pourrait devenir, en fin de compte, moins nécessaire dans le contexte d'un impôt sur la consommation. C'est en supposant que le rendement du capital des étrangers est exonéré que nous avons effectué la simulation d'un impôt pur sur la consommation (méthode de comptabilité de caisse, chapitre 4); les résultats obtenus permettent de constater que, sous ce régime, l'épargne canadienne augmenterait suffisamment à long terme pour répondre aux besoins internes et même remplacer le capital étranger. Il faudrait éventuellement remplacer les recettes tirées de l'imposition du rendement du capital des non-résidants par une augmentation des taux d'impôt sur la consommation des résidants; mais l'accroissement de la production et des salaires découlant de l'augmentation de l'épargne et de l'investissement qu'entraînerait ce régime ferait plus que compenser cet alourdissement du fardeau fiscal[18]. Toutefois, il s'agirait là d'un processus graduel. Pendant la période de transition, durant laquelle le capital étranger serait graduellement remplacé par l'épargne intérieure, les résidants s'adapteraient plus facilement au nouveau régime si le rendement du capital des non-résidants continuait d'être imposé.

L'imposition des résidants et des non-résidants

Certains analystes ont récemment remis en question le bien-fondé de l'argument portant sur l'effet des dégrèvements pour impôt étranger et des transferts entre les trésors publics qui sous-tend la recommandation de continuer à taxer le rendement des investisseurs étrangers[19]. Ils soutiennent que, comme les gains obtenus à l'étranger ne sont imposés aux États-Unis qu'au moment de leur rapatriement, il peut être avantageux pour les sociétés qui financent leurs investissements au Canada à même leurs revenus de source canadienne de reporter le paiement de leurs impôts aux États-Unis. La réduction des taux d'impôt que le Canada perçoit sur les revenus de source canadienne permettrait alors aux filiales de sociétés américaines établies au Canada de recevoir en quelque sorte l'équivalent de prêts sans intérêt de la part du gouvernement américain tant que celles-ci réinvestiraient au Canada les sommes qu'elles y ont épargnées. Si les revenus de source canadienne n'étaient jamais rapatriés, la société américaine reporterait indéfiniment l'acquittement des impôts perçus aux États-Unis sur les profits des filiales réalisés au Canada. L'effet de transfert entre les trésors publics serait donc nul et *seuls* les investisseurs américains tireraient profit de l'abaissement au Canada des taux de l'impôt sur le rendement du capital des non-résidants.

En réalité, environ 60 % des revenus de placements des sociétés américaines sont réinvestis au Canada[20]. De ce fait, les filiales de sociétés américaines et le Trésor des États-Unis se partageraient les gains résultant d'une diminution au Canada du taux de l'impôt sur les sociétés étrangères. Pourtant, même si les investisseurs américains ne pouvaient s'approprier entièrement la diminution des impôts sur les revenus de source canadienne, ils seraient quand même tentés d'investir davantage au Canada parce qu'ils y seraient autorisés à reporter le paiement d'une partie des impôts dus aux États-Unis. L'existence de telles incitations signifie qu'il y a toujours une relation d'arbitrage entre stimuler l'activité économique en augmentant l'investissement étranger et réduire les recettes fiscales sur les revenus de placements étrangers.

Il serait difficile de déterminer la part exacte d'une diminution des impôts sur les revenus de placements étrangers qui reviendrait respectivement aux filiales canadiennes de sociétés étrangères et aux trésors des pays concernés, surtout parce que ce partage dépend essentiellement des décisions des entreprises quant au moment du rapatriement des bénéfices. Dans une autre simulation d'un impôt sur la consommation fondé sur la méthode de la comptabilité de caisse qui englobait l'investissement des non-résidants, nous avons supposé à titre de cas extrême que les filiales de sociétés étrangères retireraient *tous* les avantages de la réforme. (Dans le cadre de cette simulation, tous les revenus de placements de source canadienne des non-résidants ont été complètement exonérés d'impôt, ce qui revient au même.) Dans ce cas, le coût du capital pour les filiales étrangères se trouve à diminuer par suite de l'élimination de l'impôt sur les revenus de placements étrangers, de sorte qu'elles vont accroître leurs investissements au Canada jusqu'à ce que leur taux de rendement devienne égal au taux de rendement après impôt lorsque le revenu était imposable. Comme le taux de rendement net de l'épargne des résidants ne varie pas, l'accroissement du stock de capital s'explique essentiellement par des rentrées de capitaux étrangers. À long terme, le stock de capital devient plus élevé qu'il ne l'aurait été si seuls les résidants avaient été assujettis à des impôts sur la consommation; les hausses de la production et des salaires s'avèrent aussi proportionnellement plus importantes. En d'autres termes, un impôt sur la consommation selon la méthode de comptabilité de caisse, qui exonérerait le rendement du capital des résidants et des non-résidants, stimulerait la croissance de façon à plus que compenser la baisse de recettes attribuable à l'exonération des non-résidants. Les résultats de la simulation indiquent donc qu'à long terme, le gain enregistré par l'individu moyen pourrait équivaloir à une augmentation du revenu de vie entière atteignant 12 %, comparativement à une augmentation maximale de 7 % si l'exonération visait uniquement les résidants[21]. (Soulignons toutefois que, dans cette seconde simulation, le gain enregistré par l'individu moyen a sans aucun doute

été surestimé parce que nous avons utilisé une hypothèse extrême au sujet des bénéficiaires de la réduction des impôts.)

Une comparaison des diverses options

Par ailleurs, les simulations indiquent aussi que plus il est difficile de substituer le capital à la main-d'œuvre, plus les avantages supplémentaires tirés de l'exonération des revenus de placements des non-résidants sont limités. Si le taux de substitution est faible, l'avantage pour l'individu moyen équivaut seulement à 0,6 % du revenu de vie entière (un gain de 5,6 % quand le revenu des non-résidants est exonéré d'impôt contre un gain de 5,0 % quand ce revenu est taxé)[22]. Bien que la situation de l'individu moyen serait à peu près la même dans un cas ou l'autre, la nature des avantages varie selon l'option choisie. Si on impose le revenu des non-résidants, la simulation montre que l'individu moyen bénéficie d'une augmentation du taux de rendement de l'épargne intérieure. Dans le cas contraire, le taux de rendement de l'épargne ne varie pas, mais les salaires augmentent parce qu'il y a un stock de capital plus important dans l'économie.

Si le rendement du capital des non-résidants était exonéré, la mainmise étrangère sur l'économie augmenterait. Étant donné que nombre de Canadiens préfèrent que le stock de capital appartienne surtout à des Canadiens, il semble préférable de maintenir l'imposition du rendement du capital des non-résidants. Pour ce faire, on pourrait conserver l'impôt sur les bénéfices des sociétés, accorder aux résidants un dégrèvement complet d'impôt pour dividendes et adopter un impôt sur la consommation des particuliers.

Le Canada pourrait-il imposer seul un impôt sur la consommation ?

La supériorité d'un impôt sur la consommation à un impôt sur le revenu semble établie, mais un tel régime conviendrait-il à une petite économie ouverte si la plupart des autres pays continuaient de percevoir des impôts sur le revenu ? Il s'agit là d'une question complexe. L'application simultanée de principes fiscaux contradictoires suscite toujours des difficultés. Rappelons-nous les problèmes qu'a causés l'application simultanée au Canada des principes de l'imposition selon le territoire et selon la résidence : par suite de résultats imprévus, des modifications compliquées ont dû être apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu*. L'application d'un impôt sur la consommation dans un contexte mondial où le revenu est imposé provoquerait probablement une situation semblable. Les contribuables essayeraient de comparer les deux types d'impôt (ou de faire l'arbitrage entre les deux types d'impôt) dans le but de trouver un stratagème pour y échapper. De nombreux auteurs ont fait état des problèmes administratifs et d'équité que susciteraient les déplacements des particuliers (et de leurs avoirs) de pays imposant la consommation à des pays imposant le revenu. Des sommes importantes pourraient alors échapper à l'impôt en profitant des différences de régime.

Le Canada perçoit déjà une « taxe de départ »[23], mais elle ne suffirait pas à empêcher que des contribuables échappent aux impôts sur la consommation. Un contribuable qui tente d'éviter l'impôt ne serait même pas obligé de quitter le pays pour consommer les produits de pays qui ne perçoivent pas d'impôt sur la consommation; il lui suffirait d'acheter ces produits avec l'argent gagné au Canada qui ne serait pas assujetti à un impôt sur le revenu. Ce contribuable canadien pourrait par exemple les consommer à titre de touriste non assujetti à une taxe de départ. Le filet fiscal devrait donc comprendre un impôt sur les déboursés à l'étranger et sur les dépenses des touristes[24].

On peut considérer que les frais de voyage et les autres dépenses personnelles ne constituent qu'une partie infime du problème. Si l'épargne n'était pas imposée au Canada, celle-ci pourrait être transférée dans des pays où le revenu est imposé. Ces transferts s'effectueraient sous la forme habituelle d'investissement et de transactions commerciales. Par conséquent, si le Canada se démarquait des autres pays en taxant la consommation, il lui faudrait avoir recours à nombre de mesures inédites et complexes pour réglementer les mouvements de marchandises et de capitaux entre les pays. Toutefois, il existe deux autres façons de rendre le recours à un impôt sur la consommation au Canada compatible avec l'utilisation généralisée d'un régime d'impôt sur le revenu à l'étranger. La première consisterait à imposer la consommation de façon indirecte en percevant une taxe à la valeur ajoutée (TVA) s'apparentant à un impôt sur la consommation ou à un impôt de nature équivalente, telle la taxe déjà proposée sur les transactions commerciales (TTC). La deuxième consisterait à décréter que les avoirs détenus à l'étranger ne peuvent être enregistrés ou que leur coût ne peut être déductible à des fins d'imposition. Cette dernière formule concorderait davantage que la première avec la législation fiscale actuelle; en utilisant la taxation indirecte, il faudrait modifier complètement le traitement fiscal actuel des importations et des exportations.

Nous discuterons de façon détaillée de la taxation indirecte au chapitre 8. Nous mettons l'accent ici sur sa caractéristique peut-être la plus déroutante, c'est-à-dire le type de redressement d'impôt aux frontières qu'on choisit dans le cas d'une taxe de vente, d'une TVA ou d'une TTC. Ces taxes peuvent être perçues selon

l'origine ou la destination des biens et services. D'après le principe de l'origine, les taxes intégrées dans les prix à la consommation des biens et services sont celles que perçoit le pays d'origine. Les exportations sont imposées, tandis que les importations sont exonérées d'impôt. Les visiteurs étrangers sont également taxés. (Les services qui leur sont offerts au Canada sont considérés comme des exportations.) Les touristes canadiens à l'étranger ne peuvent réclamer d'exemption pour les taxes de vente payées à l'étranger, s'il s'agit de taxes perçues selon l'origine. D'après le principe de la destination, les exportations canadiennes et les visiteurs étrangers échappent à l'impôt, mais les importations sont taxées. Les deux modes d'imposition ont beaucoup en commun, mais ils ne constituent pas des substituts aussi bons l'un que l'autre aux impôts directs sur le revenu ou la consommation. On doit privilégier les impôts indirects selon l'origine dans une économie ouverte aux mouvements internationaux de capitaux[25].

Le rapport qui existe entre les mouvements de capitaux et le commerce des marchandises explique le rôle des redressements d'impôt aux frontières. Pour que les comptes macroéconomiques s'équilibrent, il faut que l'excédent de l'épargne sur l'investissement égale l'excédent des exportations sur les importations. De plus, une augmentation des exportations par rapport aux importations donne lieu à un élargissement de l'assiette des impôts indirects perçus selon le principe de l'origine et à un accroissement des recettes tirées de ces impôts; cependant, elle entraîne aussi un rétrécissement de l'assiette des impôts et une diminution des recettes lorsque s'applique le principe de la destination. Par conséquent, le contribuable ne peut éluder un impôt indirect sur la consommation selon l'origine en transférant des fonds à l'étranger pour les utiliser dans un pays qui a choisi d'imposer le revenu. Tout transfert entraînerait une augmentation des exportations par rapport aux importations ou créerait un excédent des exportations sur les importations, ce qui augmenterait le rendement des taxes à la consommation perçues selon le principe de l'origine. Cependant, si on utilise plutôt le principe de la destination, les dépenses effectuées à l'étranger afin d'éluder l'impôt sur la consommation au Canada pourraient avoir réellement pour effet de rétrécir l'assiette de l'impôt indirect et d'améliorer la position des épargnants qui exportent des capitaux. Présentement, le principe de la destination régit la perception des taxes de vente au Canada et régirait probablement la TTC si celle-ci était adoptée. Par conséquent, il n'existe aujourd'hui aucun redressement d'impôt aux frontières compatible avec un impôt sur la consommation capable de générer des recettes importantes; il est permis de douter que de tels redressements soient jamais mis en place.

La deuxième façon mentionnée ci-dessus d'imposer la consommation consistait à permettre aux individus de déduire leurs épargnes de leur revenu imposable. Cette mesure ne toucherait pas les entreprises, compte tenu de l'importance relative des dégrèvements pour impôt étranger et des gains d'efficience provenant des incitations à épargner dont il a été question précédemment. L'épargne investie par les particuliers dans des avoirs détenus à l'étranger ne devrait pas être déductible.

La distinction entre les avoirs détenus au Canada et ceux détenus à l'étranger s'apparente aux distinctions entre les avoirs détenus dans des entreprises avec ou sans lien de dépendance. En règle générale, les avoirs détenus à l'étranger par des résidants et les avoirs détenus au Canada par des non-résidants dans des établissements autorisés pourraient être assujettis à l'impôt sur la consommation. Les revenus provenant d'autres avoirs détenus directement par un investisseur seraient, au mieux, exonérés d'impôt. Nous discuterons plus à fond dans le chapitre 7 des modes appropriés d'imposition du revenu tiré de divers types d'avoirs et du traitement fiscal des autres sources de revenu.

Dans le contexte d'un impôt sur la consommation des particuliers, les revenus de source étrangère des résidants pourraient être assujettis essentiellement aux mêmes mesures fiscales que celles qui frappent actuellement les bénéfices non répartis des sociétés : les avoirs étrangers seraient détenus dans des régimes autres que des régimes enregistrés ou acquis au moyen de sommes imposées d'avance, sans que la déduction de l'épargne ne soit autorisée, et les gains étrangers seraient rapatriés en franchise d'impôt sans faire l'objet d'un dégrèvement pour impôt étranger[26]. L'exclusion des avoirs détenus à l'étranger des régimes d'épargne enregistrés fait déjà partie des règles régissant l'impôt sur le revenu des particuliers au Canada.

En ce qui a trait aux investisseurs non-résidants et aux immigrants, on a déjà envisagé dans des analyses antérieures des conséquences internationales de l'impôt sur la consommation de transférer, en franchise d'impôt, les avoirs des immigrants dans des régimes d'épargne enregistrés[27]. Cette façon de faire s'inscrirait dans le prolongement des pratiques actuelles à l'égard des émigrants, à savoir la perception d'une taxe de départ et la présomption que leurs avoirs enregistrés ont été entièrement liquidés. En outre, on pourrait autoriser les non-résidants qui font des placements de portefeuille à enregistrer les avoirs qu'ils détiennent dans des entreprises sans lien de dépendance au Canada (dans la mesure où les sorties de fonds à partir du Canada seraient imposées). Les non-résidants pourraient donc être assujettis à une certaine forme d'impôt sur la consommation, à condition qu'ils investissent au Canada dans des actifs

admissibles. On pourrait continuer d'exonérer d'impôt l'intérêt perçu sur les obligations canadiennes détenues par des étrangers; cette mesure serait identique au traitement des revenus d'actifs non enregistrés accordé dans un régime d'impôt sur la consommation.

Un impôt sur le revenu de vie entière

Nous avons souligné dans la section précédente que le régime fiscal canadien présente déjà nombre de caractéristiques d'un impôt sur la consommation, tant pour les particuliers que pour les sociétés, qu'ils soient résidants ou non. Cette impression tend à être confirmée lorsqu'on considère le traitement fiscal accordé aux surplus des sociétés canadiennes, aux obligations détenues par des non-résidants, aux logements occupés par leur propriétaire et aux avoirs des particuliers admissibles aux déductions pour intérêts ou dividendes. Par ailleurs, comme l'épargne accumulée dans les régimes enregistrés de retraite doit être retirée à l'âge de 71 ans ou au moment du décès, les mesures fiscales touchant l'épargne des particuliers s'apparentent alors davantage à un impôt sur le revenu qu'à un impôt sur la consommation, étant donné que les avoirs qui ne sont plus enregistrés sont imposés, qu'ils soient épargnés ou consommés. Bien qu'il se rapproche de celui qui prévaudrait en régime d'imposition du revenu annuel, le traitement fiscal réservé à l'épargne enregistrée en diffère néanmoins à plusieurs égards. Si ce n'était des plafonds applicables aux cotisations à des régimes enregistrés, on pourrait dire qu'un impôt sur le revenu de vie entière est présentement en vigueur au Canada. Un tel impôt offre la plupart des avantages d'un impôt sur la consommation tout en posant peu de problèmes sur le plan de la fiscalité internationale puisqu'il s'agit quand même d'un impôt sur le revenu. De fait, une évolution graduelle vers un impôt sur le revenu de vie entière ne devrait pas créer de nouveaux problèmes à l'échelle internationale. Il existe déjà une retenue fiscale sur les transferts à l'étranger des avoirs enregistrés. Le simple relèvement des plafonds applicables à l'épargne enregistrée ne limiterait en rien des règles fiscales comme celle-ci; de fait, la récente augmentation des cotisations aux régimes enregistrés n'a pas eu de répercussions à cet égard.

Conclusion

En théorie, le Canada pourrait adopter un impôt pur sur la consommation selon la comptabilité de caisse, mais, en pratique, comme il est un petit pays emprunteur entouré de nations où domine l'impôt sur le revenu, une décision semblable serait lourde de conséquences sur le plan international. Cependant, le Canada pourrait bien se démarquer des autres pays et adopter un impôt sur le revenu de vie entière. En diminuant le fardeau des impôts perçus sur l'épargne, ce changement aurait certainement pour effet d'élever le revenu de vie entière du Canadien moyen, tout en augmentant le stock de capital dans l'économie. Cependant, seuls les revenus que les résidants tirent d'avoirs détenus au Canada devraient être assujettis à l'impôt sur le revenu de vie entière, tandis que les investissements directs des non-résidants devraient être encore frappés d'un impôt sur le revenu annuel. Dans la conception des règles régissant la mise en place d'un tel système, il serait nécessaire de parvenir à un certain équilibre entre les gains possibles découlant de la neutralité fiscale et les pertes que la neutralité même de l'impôt peut occasionner sur le plan des dégrèvements fiscaux.

6 La neutralité de l'impôt sur les sociétés

Par plusieurs aspects, la fiscalité du capital au Canada s'écarte sensiblement de l'exigence d'impartialité et de neutralité qui nous paraît essentielle à l'efficacité et au bon fonctionnement d'un régime d'impôt. Le régime canadien renferme des mesures qui favorisent des catégories déterminées d'investissement, tandis que d'autres sont liées à la difficulté d'identifier et de mesurer le revenu, surtout en période d'inflation. Bien sûr, on peut estimer que les déductions et autres mesures d'encouragement présentes dans le régime fiscal jouent un rôle utile (ou, au contraire, qu'elles sont nuisibles), mais il est presque certain, en tout cas, que la grande diversité des taux marginaux effectifs d'impôt qui caractérise le système actuel n'a été voulue par personne. Dans la plupart des cas, le caractère discriminatoire du système, s'il ne fausse pas gravement l'allocation du capital au sein de l'économie, incite, à tout le moins, les agents économiques à consacrer une partie de leurs ressources à des activités d'évasion fiscale. En même temps, les exonérations, déductions et autres mesures de ce genre ajoutent considérablement à la complexité du système.

D'après nos simulations relatives à diverses industries des secteurs secondaire et tertiaire (voir le chapitre 3), il est clair que c'est à certains aspects particuliers de la fiscalité des sociétés – crédit d'impôt à l'investissement, amortissement accéléré des machines, traitement privilégié réservé au financement par emprunt comparativement au financement par émission d'actions – qu'il faut attribuer une bonne partie de la diversité des taux marginaux effectifs de l'impôt global, peu importe que la base de comparaison soit la catégorie des actifs, le mode de financement ou le secteur d'activité. Ces dispositions du régime fiscal ont pour effet de favoriser les entreprises et les industries qui ont un coefficient d'endettement très élevé et qui investissent des sommes considérables en machines, cette distorsion étant accentuée par le niveau élevé du taux statutaire de l'impôt sur les bénéfices. Les écarts entre les taux marginaux effectifs découlent également des taux statutaires préférentiels dont peuvent se prévaloir les petites entreprises et les entreprises du secteur de la fabrication et de la transformation, du manque d'uniformité des taux d'une province à l'autre, de l'intégration incomplète des impôts sur les sociétés et sur les ménages, et, enfin, des taxes de vente et impôts fonciers prélevés sur les biens d'équipement.

Nous examinerons, dans les pages qui suivent, diverses propositions de réforme de l'impôt sur les sociétés, dont l'objet est de réduire les écarts entre les taux marginaux effectifs et, par là, d'accroître la neutralité du régime fiscal. Pour que cet impôt devienne moins discriminatoire, il faut nécessairement que les gouvernements cessent de s'en servir pour réaffecter le capital au sein de l'économie et qu'ils accordent la priorité à son rôle d'instrument pour la collecte des recettes publiques. C'est pourquoi nous analyserons d'abord la place que devrait occuper l'impôt sur les sociétés dans un régime fiscal neutre (ou non discriminatoire). Nous nous pencherons ensuite sur deux moyens de réaliser l'objectif de neutralité, soit l'adoption de réformes susceptibles d'accroître l'impartialité de l'impôt actuel tout en demeurant dans la logique d'un régime d'imposition du revenu; ou, réforme plus radicale, l'adoption d'un impôt sur les encaisses des sociétés[1]. Le ministère fédéral des Finances semble favoriser la première formule, tandis que la commission Macdonald semble pencher en faveur de la seconde[2]. Comme il serait souhaitable d'harmoniser la fiscalité des sociétés et celle des personnes, nous étudierons également certaines réformes possibles de l'impôt sur les ménages.

Le rôle de l'impôt sur les sociétés

Compte tenu des effets de distorsion que l'actuel impôt sur les sociétés exerce sur l'incitation à investir, il est permis de se demander si un impôt de ce genre peut jouer un rôle quelconque dans un système non discriminatoire[3]. Pourquoi ne pas faire appel uniquement à l'impôt sur le revenu des particuliers pour remplir les coffres de l'État, ce qui, du même coup, éliminerait les aberrations liées à la fiscalité des sociétés ?

Au moins quatre facteurs importants militent en faveur du recours à l'impôt sur les sociétés pour obtenir des recettes fiscales. Tout d'abord, cet impôt sert de prélèvement à la source sur certains types de rendement du capital qui, autrement, ne seraient pas pleinement taxés comme éléments du revenu personnel[4]. Par exemple, sans l'impôt sur les sociétés, il pourrait s'avérer difficile d'imposer les revenus que les investisseurs étrangers (particuliers ou sociétés) gagnent au Canada. Ensuite, l'impôt sur les sociétés permet à l'État de faire des prélèvements sur les rentes (ou les profits économiques purs) des entreprises. Il n'aura pas d'effet aberrant sur l'investissement ou sur l'épargne s'il joue uniquement ce rôle de prélèvement sur le revenu ou sur les profits. Dans les deux cas, il sera également neutre

à l'égard de la prise de risques, pourvu qu'il assure la pleine compensation des pertes. Par ailleurs, l'impôt sur les sociétés peut faciliter la prise de risques lorsque les marchés financiers ne sont pas parfaitement efficaces. Enfin, il peut servir à influencer l'utilisation du capital au sein du secteur privé.

Prélèvement à la source

Dans un régime où l'impôt est prélevé à la source, les bénéfices de l'entreprise sont distribués aux actionnaires après déduction de cet impôt. L'actuel impôt sur les bénéfices peut être considéré comme un prélèvement à la source. On pourrait envisager une autre formule suivant laquelle les bénéfices des sociétés ne seraient imposés qu'après avoir été distribués aux actionnaires sous forme de dividendes. Il faut toutefois se rappeler que la totalité des revenus produits par le capital n'est pas distribuée sous forme de dividendes. Du reste, si l'impôt sur les bénéfices n'existait pas, les actionnaires d'une société pourraient forcer celle-ci à ne verser aucun dividende, ce qui leur permettrait de reporter à une date ultérieure l'impôt à payer sur ces rendements du capital. Face à une telle éventualité, la présence d'un impôt distinct sur les bénéfices des sociétés exerce une fonction utile de prélèvement à la source.

En corollaire au principe du prélèvement à la source, les actionnaires devraient bénéficier de crédits pour les impôts déjà payés, et c'est d'ailleurs là l'argument sur lequel repose le crédit d'impôt pour dividendes accordé aux contribuables qui résident au Canada. Mais il y a évidemment des actionnaires (individus ou sociétés) qui résident à l'étranger, notamment aux États-Unis. Aux termes de la législation fiscale de ce pays, l'actionnaire américain qui touche des dividendes provenant de bénéfices déjà imposés par un gouvernement étranger peut se prévaloir d'un dégrèvement au titre des impôts à payer aux États-Unis jusqu'à concurrence du montant qui serait exigible si les bénéfices avaient été réalisés aux États-Unis. C'est pourquoi, si le Canada réduisait considérablement, ou même abolissait, son impôt sur les bénéfices des sociétés, ses recettes fiscales diminueraient au profit de celles des pays étrangers, puisque ceux-ci se verraient soulagés de l'obligation d'accorder des crédits d'impôt à leurs contribuables dans une proportion égale à la réduction d'impôt effectuée au Canada. La perte de crédits d'impôt que les actionnaires étrangers subiraient dans leur pays viendrait donc réduire ou annuler les avantages que leur procurerait la réduction des impôts canadiens. Somme toute, une diminution de l'impôt canadien sur les sociétés ne rapporterait rien aux actionnaires étrangers, mais elle enrichirait les coffres des gouvernements des pays où ils résident. Les actionnaires étrangers privés du crédit d'impôt dans leur pays seraient dès lors incités à différer le versement de dividendes de sociétés canadiennes, mais on ne saurait arguer des recettes supplémentaires réalisées par les gouvernements étrangers pour s'opposer à toute réduction de l'impôt canadien sur les sociétés. Il conviendrait néanmoins de se pencher attentivement sur les effets que pourrait avoir une telle réduction. Il pourrait d'ailleurs s'avérer mal avisé d'avoir un impôt sur les sociétés qui ne serait qu'un prélèvement à la source, car cela équivaudrait à réaliser une parfaite intégration de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur les particuliers, éliminant ainsi la double imposition des revenus en dividendes. Pour en arriver là, il faudrait avoir recours à des mécanismes qui réduiraient les montants prélevés à la source sur les actionnaires étrangers. Nous ne proposons donc pas d'accroître l'intégration des impôts mais seulement de l'étendre à l'épargne et aux caisses de retraite, comme nous l'expliquons ailleurs dans ce rapport.

Le prélèvement à la source dont il est question ici ne doit pas être confondu avec celui qui s'applique aux salaires, intérêts, dividendes et autres revenus versés aux non-résidants. L'impôt sur les revenus d'intérêt des non-résidants est nul pour certains types d'obligations et de dépôts, tandis que l'impôt sur les dividendes est exigé en sus de l'impôt prélevé sur les bénéfices des sociétés. Le prélèvement à la source sur les actionnaires étrangers pourrait donc être le seul impôt prélevé par le Canada sur leurs revenus si celui-ci abolissait l'impôt sur les bénéfices des sociétés ou s'il le transformait en un prélèvement à la source en créant un mécanisme d'intégration parfaite.

Prélèvement sur les profits ou rentes économiques

S'il était possible de limiter l'assiette de l'impôt sur les sociétés aux rentes ou aux profits purs[5], cet impôt n'aurait aucun effet sur les décisions en matière d'investissement. La rente ou le profit économique pur correspond à la différence entre les revenus d'une entreprise et la somme des coûts implicites nécessaires pour produire ces revenus. Malheureusement, certains coûts implicites, tels le taux réel de dépréciation économique et le coût réel du financement, ne sont pas directement observables et sont donc difficiles à calculer.

Un impôt sur les encaisses des entreprises serait équivalent à un impôt prélevé sur la valeur actualisée des rentes ou des profits économiques et serait beaucoup plus simple à administrer. L'assiette de cet impôt correspondrait essentiellement à la différence entre les recettes tirées des ventes de biens et services et les coûts d'achat des facteurs de production, y compris les biens d'équipement. L'impôt sur les encaisses ne donnerait droit à aucune déduction pour le coût du financement

des investissements, notamment les frais d'intérêt. Il différerait donc de l'impôt actuel sur les bénéfices des sociétés sous plusieurs aspects. Toutes les formes d'investissement seraient immédiatement passées en charges, c'est-à-dire que les investissements seraient amortis complètement durant l'année où ils seraient effectués. Les frais d'intérêt ne pourraient plus être déduits des bénéfices imposables des sociétés et l'impôt sur les sociétés ne donnerait plus droit à un crédit pour dividendes. Dans un régime d'impôt sur les encaisses, il ne serait donc plus nécessaire de calculer la dépréciation économique réelle ou de tenir compte des effets de l'inflation. Comme la base de perception ne comprendrait que les encaisses (qui sont faciles à observer), il serait beaucoup plus facile de donner à cet impôt un caractère de neutralité qu'à l'impôt sur les bénéfices. Étant donné que les dépenses d'investissement seraient immédiatement passées en charges, il faudrait quand même prévoir un mécanisme de pleine compensation des pertes, afin que l'impôt sur les encaisses soit également neutre quant à la prise de risques.

Instrument de partage des risques

Dans un régime d'impôt qui permet à l'entreprise de compenser ses pertes, l'État devient, en fait, un actionnaire sans droit de vote, puisqu'il participe aussi bien aux pertes qu'aux gains de l'entreprise. Grâce à cette participation de l'État au risque, les revenus de placements des autres actionnaires sont plus stables et les risques liés aux nouveaux investissements sont moindres. Si l'État peut répartir les risques plus facilement que ne le peuvent les investisseurs privés, il peut dès lors, en assumant une partie du risque rattaché aux nouveaux investissements, contribuer à une meilleure utilisation du capital dans l'économie. Par contre, si l'État est incapable de diversifier les risques plus efficacement que le secteur privé, son action n'améliore pas la répartition du capital. De ce point de vue, le rôle de l'impôt sur les sociétés dépend donc de la capacité des marchés financiers à permettre aux entreprises et aux ménages de diversifier leurs activités de placement et, partant, de mieux répartir leurs risques. Bien que les marchés puissent jouer un rôle assez efficace à cet égard, ils sont souvent beaucoup moins accessibles aux petites entreprises qu'aux grandes sociétés, ce qui s'explique, en partie tout au moins, par les économies d'échelle que ces dernières peuvent réaliser en émettant de nouvelles actions. Il se pourrait également que les créanciers estiment que les données relatives aux perspectives d'avenir des petites entreprises sont, en soi, moins fiables que celles qui sont disponibles pour les grandes entreprises. De toute façon, l'accès des PME aux marchés financiers étant plus difficile, elles doivent vraisemblablement compter davantage sur les capitaux propres de quelques propriétaires qui ne sont pas en mesure de diversifier convenablement leurs risques. L'État pourrait donc avoir un rôle utile à jouer en aidant les PME à prendre des risques.

Instrument de la politique publique

À l'heure actuelle, l'État peut se servir de l'impôt sur les bénéfices des sociétés pour modifier l'emploi du capital au sein du secteur privé en l'imposant de façon à modifier la rentabilité des investissements marginaux. Il ne pourrait pas exercer une influence de ce genre au moyen d'un impôt sur les profits purs ou d'un prélèvement à la source, puisque le premier n'aurait aucun effet sur la rentabilité relative des nouveaux investissements, tandis que le second traiterait de façon identique celle de tous les nouveaux investissements.

La fiscalité actuelle des sociétés

Certes, dans sa forme actuelle, l'impôt sur les sociétés n'est ni seulement un prélèvement à la source, ni uniquement un impôt sur les profits économiques ou sur les rentes. Il agit plutôt comme un impôt sur le rendement de l'avoir propre des entreprises, qui présente certaines caractéristiques d'un prélèvement à la source et dont l'État se sert pour influencer les décisions du secteur privé en matière d'investissement. Il serait néanmoins possible de transformer l'impôt sur les sociétés en un prélèvement à la source plus neutre et, peut-être aussi, d'établir un impôt sur les encaisses dans les secteurs où les rentes économiques sont importantes (celui des richesses naturelles, par exemple).

Le reste de ce chapitre est consacré à l'examen d'un certain nombre de scénarios permettant d'évaluer diverses propositions qui ont été avancées pour accroître le caractère non discriminatoire de l'impôt sur les sociétés. Ces scénarios consistent à calculer les taux marginaux effectifs qui prévaudraient si l'on modifiait les règlements fiscaux, sans tenir compte des réactions éventuelles des entreprises ou des particuliers à ces nouveaux taux hypothétiques. C'est la fiscalité des sociétés qui est au centre de ces scénarios, car c'est à elle qu'il faut imputer la diversité des taux marginaux effectifs qui frappent le rendement du capital des sociétés. Vu le degré élevé d'intégration de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt personnel, nous étudierons aussi l'incidence que des modifications apportées à l'impôt sur les sociétés pourraient avoir sur les taux marginaux effectifs de l'impôt combiné, c'est-à-dire à la fois l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur les particuliers.

Un impôt sur les encaisses

Du point de vue du principe de neutralité, le régime fiscal idéal comprendrait un impôt sur les encaisses des sociétés, en vertu duquel toutes les sommes investies

seraient immédiatement passées en charges et les frais d'intérêt ne seraient pas déductibles[6], ainsi qu'un impôt sur la consommation des ménages. Le comité Meade, au Royaume-Uni, a préconisé un régime de ce genre et, au Canada, la commission Macdonald a jugé qu'il méritait un examen attentif[7]. Nous avons étudié l'incidence que pourrait avoir un tel système.

Si l'on compare les première et deuxième colonnes des tableaux 6-1 et 6-2, on constate que, si les dépenses d'investissement étaient immédiatement passées en charges (et assorties, au besoin, du paiement d'un impôt négatif), les taux marginaux effectifs de l'impôt baisseraient de façon prononcée et leur dispersion (au sens statistique) s'accroîtrait sensiblement. Par contre, comme le montre la colonne 3, si les frais d'intérêt des sociétés n'étaient plus déductibles, les taux marginaux effectifs augmenteraient et leur dispersion diminuerait de façon sensible[8]. Comme on peut le voir à la colonne 4, un impôt sur les encaisses qui comprendrait ces deux aspects éliminerait complètement la dispersion des taux, car ceux-ci seraient réduits à zéro pour toutes les catégories d'investissement. Signalons qu'un taux marginal nul ne signifie pas que ceux qui touchent des revenus de placements ne paient aucun impôt. Dans un régime d'imposition des encaisses, en effet, ce sont les profits purs réalisés sur tout investissement inframarginal qui seraient taxés.

Si l'on remplaçait l'actuel impôt sur le revenu par un impôt sur la consommation, le taux effectif de l'impôt combiné sur les sociétés et sur les personnes diminuerait (colonne 5 du tableau 6-2). Un tel changement assurerait certes la neutralité fiscale à l'égard des particuliers, mais il accroîtrait de fait la dispersion des taux marginaux effectifs si l'on ne modifiait pas en même

Tableau 6-1

Taux marginaux effectifs de l'impôt sur les sociétés dans un régime d'impôt sur les encaisses

En pourcentage

	Taux d'impôt en 1985 (1)	Dépréciation unique (2)	Aucune déductibilité des intérêts (3)	Impôt sur les encaisses des sociétés (4)	Ensemble des mesures (5)
Secteur					
Construction	9,2	– 27,1	37,3	0	0
Transports	13,4	– 43,1	39,4	0	0
Entreposage	4,1	– 53,2	41,4	0	0
Communications	13,3	– 51,0	47,6	0	0
Distribution du gaz	17,0	– 44,4	48,5	0	0
Commerce	6,2	– 37,1	38,0	0	0
Services commerciaux	– 0,5	– 43,4	31,5	0	0
Fabrication	– 3,0	– 49,6	26,5	0	0
Élément d'actif					
Machines	– 12,2	– 54,4	20,9	0	0
Bâtiments	12,3	– 47,0	41,0	0	0
Stocks	19,0	– 24,9	46,2	0	0
Mode de financement					
Obligations	– 40,6	– 104,3	34,1	0	0
Émissions de nouvelles actions	33,2	– 5,3	33,2	0	0
Bénéfices non répartis	33,4	– 5,0	33,4	0	0
Provenance de l'épargne					
Ménages	4,4	– 43,8	33,7	0	0
Établissements non imposables	– 0,1	– 50,0	33,7	0	0
Compagnies d'assurance	– 8,8	– 61,7	33.8	0	0
Taux global	3,5	– 45,2	33,7	0	0
Écart-type pondéré	41,3	52,5	14,5	0	0

SOURCE M. J. Daly, J. Jung et T. Schweitzer, « Toward a neutral capital income tax system », *Canadian Tax Journal*, volume 34, n° 6, novembre-décembre 1986, tableau 9.

Tableau 6-2

Taux marginaux effectifs de l'impôt combiné (sociétés et ménages) dans un régime d'impôt sur les encaisses des sociétés et sur la consommation des ménages
En pourcentage

	Taux d'impôt en 1985 (1)	Dépréciation unique (2)	Aucune déductibilité des intérêts (3)	Impôt sur les encaisses des sociétés (4)	Impôt sur les dépenses des particuliers (5)	Ensemble des mesures (6)
Secteur						
Construction	36,8	7,4	57,4	26,5	8,4	0
Transports	36,6	- 11,2	55,7	21,5	12,3	0
Entreposage	32,5	- 14,1	59,8	25,0	3,3	0
Communications	38,1	- 15,4	63,3	22,2	12,4	0
Distribution du gaz	40,5	- 10,8	63,7	21,5	15,9	0
Commerce	33,9	- 1,5	57,2	25,3	5,3	0
Services commerciaux	28,6	- 6,4	52,1	25,7	- 1,4	0
Fabrication	22,6	- 16,8	44,2	21,2	- 4,4	0
Élément d'actif						
Machines	16,0	- 19,4	40,3	22,5	- 13,6	0
Bâtiments	36,8	- 12,9	57,9	22,5	11,3	0
Stocks	43,1	6,7	63,0	23,7	18,1	0
Mode de financement						
Obligations	8,6	- 38,1	63,4	38,4	- 40,6	0
Émissions de nouvelles actions	44,4	9,8	44,4	14,6	30,9	0
Bénéfices non répartis	43,5	6,6	43,5	11,7	31,6	0
Provenance de l'épargne						
Ménages	35,4	- 3,3	55,4	27,5	4,4	0
Établissements non imposables	- 0,1	- 50,0	33,7	0,0	- 0,1	0
Compagnies d'assurance	- 10,8	- 65,9	24,4	- 13,4	- 43,6	0
Taux global	29,4	- 11,2	51,6	22,7	2,3	0
Écart-type pondéré	28,1	34,0	19,4	19,3	41,7	0

Source : Daly, Jung et Schweitzer, « Neutral capital income tax system », tableau 10.

temps l'impôt sur les sociétés. Comme nous le verrons plus loin, cela se produirait parce que, dans le cadre du régime actuel, certaines caractéristiques discriminatoires de l'impôt sur les particuliers tendent à annuler la non-neutralité de l'impôt sur les sociétés.

Par contre, si l'on adoptait à la fois un impôt sur la consommation des particuliers et un impôt sur les encaisses des sociétés, les taux marginaux effectifs de l'impôt sur le rendement du capital, tant des sociétés que des particuliers, seraient ramenés à zéro, éliminant ainsi la dispersion des taux imputable aux dispositions actuelles (colonne 6 du tableau 6-2)[9]. Cette intégration ferait également disparaître la double imposition de l'épargne qui caractérise le régime actuel, de sorte que le choix entre la consommation et l'épargne ne serait plus influencé par les aberrations qu'elle suscite[10]. En outre, en imposant les dépenses des ménages et les encaisses des sociétés, on éviterait entièrement le problème de l'indexation du rendement du capital.

Bien que l'intégration de l'impôt sur les encaisses des sociétés et de l'impôt sur les dépenses des particuliers présente des avantages évidents du point de vue de la neutralité fiscale, il existe malheureusement des obstacles majeurs à la mise en place d'un régime de ce genre. Le plus important, dans un pays importateur net de capitaux comme le Canada, tient au fait qu'il n'est pas certain que l'impôt sur les sociétés puisse donner droit à un crédit dans les régimes fiscaux d'autres pays, en particulier de celui des États-Unis, d'où proviennent la plupart des capitaux étrangers investis au Canada. Plus l'assiette fiscale des sociétés au Canada s'écartera de celles qui sont en vigueur à l'étranger, moins grandes seront les chances que les impôts payés au Canada par les firmes étrangères leur donnent droit à des crédits

dans leurs pays d'origine. Cette situation pourrait inciter les investisseurs étrangers à se détourner du Canada à moins que ce dernier renégocie ses traités fiscaux ou que les pays étrangers envisagent de modifier leur législation fiscale de façon à accorder des crédits de même valeur que ceux qui existent à l'heure actuelle[11]. Comme il a fallu environ 10 ans pour que le Canada et les États-Unis parviennent à conclure leur dernier accord fiscal, les deux gouvernements seraient probablement peu disposés à renégocier cette convention dans un avenir rapproché.

Il est cependant loin d'être certain que les impôts sur les encaisses versés au Canada par les compagnies étrangères ne leur donneraient pas droit à un crédit dans leur pays d'origine. Aux États-Unis, le règlement S1.901-1 du Département du Trésor stipule qu'un impôt étranger ne donne droit à un crédit que s'il repose sur les « bénéfices réalisés »; il prévoit donc la déductibilité des dépenses et des coûts importants, notamment des frais d'intérêt. Dans le cas de l'impôt sur les encaisses dont il a été question jusqu'à maintenant – c'est-à-dire d'un impôt dont la base de perception correspond *grosso modo* à ce que le comité Meade appelle la base « R » –, les frais d'intérêt ne seraient pas déductibles[12]. Les règlements du Département du Trésor ajoutent néanmoins que certaines dépenses peuvent ne pas être déductibles à condition que d'autres dépenses le soient. Or, c'est justement ce qui se produirait dans le cas d'un impôt sur les encaisses établi suivant la base « R », car l'amortissement immédiat de toutes les dépenses d'investissement signifie qu'elles seraient entièrement passées en charge, ce qui équivaut à une déduction correcte pour l'amortissement et les frais d'intérêt.

On pourrait soutenir que, ce qui compte, c'est le revenu après impôt qui entre aux États-Unis et qui y est imposable. Si le taux de l'impôt prélevé sur les encaisses des sociétés au Canada était tel que les investisseurs américains toucheraient des revenus après impôt à peu près identiques à ceux qu'ils reçoivent actuellement – de sorte que cet impôt pourrait être présenté comme une charge aux entreprises qui tiendrait lieu de l'impôt actuel sur les bénéfices des sociétés mais qui lui serait essentiellement comparable –, il pourrait peut-être donner droit à un crédit en vertu des règlements américains qui permettent des compensations. Il est intéressant de noter à cet égard que le taux marginal effectif global de l'impôt sur les sociétés, qui se situait à 3,5 % en 1985 (colonne 1 du tableau 6-1), permet de croire que la taille moyenne de l'assiette de cet impôt ne diffère pas tellement de celle d'un éventuel impôt sur les encaisses. Dans le cas de ce dernier, le taux marginal effectif global aurait évidemment été égal à zéro.

Les changements qu'on apporterait à la comptabilisation des intérêts reçus et versés si l'on établissait un impôt sur les encaisses suivant la base « R » pourraient faire surgir d'autres difficultés. Le retrait immédiat de la déduction pour frais d'intérêt pourrait gêner certaines sociétés fortement endettées, car les déductions pour amortissement plus généreuses auxquelles elles auraient droit en passant en charges toutes leurs dépenses d'investissement ne suffiraient pas à compenser la perte des déductions pour frais d'intérêt. Bien sûr, il ne s'agirait là que d'un problème de transition pour ces entreprises, mais le nouveau régime susciterait des problèmes à long terme à l'égard de la fiscalité des établissements financiers. Les rentrées nettes d'intérêts d'une société n'étant plus imposables, les banques et autres maisons financières ne paieraient aucun impôt à moins qu'elles soient tenues d'adopter des méthodes comptables différentes ou qu'elles soient assujetties à un régime reposant sur un principe de perception autre que la base « R ».

Le recours à une base de perception désignée « R + F » par le comité Meade permettrait d'éviter les difficultés que soulève la base « R »[13]. Cette assiette correspond à l'excédent des rentrées de fonds sur les sorties de fonds, tant dans le cas des transactions « financières » que dans celui des transactions « réelles ». Elle engloberait le produit des emprunts nets, tandis que les paiements nets d'intérêts seraient déductibles.

La base de perception « R + F » offre plus d'avantages que la base « R ». Elle peut, en effet, se révéler une solution de rechange acceptable si la non-déductibilité des frais d'intérêt dans le cadre d'un régime d'impôt sur les encaisses suivant la formule « R » devait véritablement constituer un obstacle à l'obtention d'un crédit d'impôt aux États-Unis ou ailleurs. En outre, une assiette « R + F » pourrait être appliquée graduellement et serait perçue comme un prolongement du régime actuel plutôt que comme une transformation radicale. Par exemple, l'amortissement complet des dépenses en capital et l'intégration des emprunts nets à la base de perception pourraient se faire en même temps et de façon graduelle, afin d'éviter d'imposer trop rapidement un fardeau additionnel aux sociétés fortement endettées. L'assiette « R + F » s'appliquerait aussi aux établissements financiers. Signalons qu'au Royaume-Uni, la Confederation of British Industry a récemment recommandé l'adoption d'un impôt sur les encaisses suivant le modèle « R + F »[14].

Pour conclure, disons que les obstacles à l'adoption éventuelle d'un impôt sur les encaisses des sociétés au Canada sont loin d'être aussi difficiles à surmonter qu'on le dit parfois.

Les récentes initiatives fédérales

Le débat qui entoure les propositions visant à réformer la fiscalité des sociétés remonte au budget fédé-

ral de 1985. Un « document d'étude » déposé en même temps que le budget[15] recommandait d'apporter certains changements au régime : réduction des déductions pour amortissement, abolition du crédit d'impôt à l'investissement, sauf dans quelques cas spéciaux (les dépenses pour la recherche scientifique, par exemple), suppression du dégrèvement de 3 % pour inventaires, réduction de 7 points de pourcentage du taux fédéral de base. . . Le budget annonçait, en outre, que le gouvernement se proposait d'accorder aux particuliers une exemption de vie entière de 500 000 dollars au titre des gains en capital.

Tous les changements envisagés, sauf la suppression du dégrèvement pour inventaires, réduiraient la dispersion des taux marginaux effectifs de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt combiné sur les sociétés et sur les ménages (tableaux 6-3 et 6-4). Cette diminution proviendrait en grande partie de la réduction des déductions pour amortissement et de l'abolition du crédit d'impôt à l'investissement, deux mesures qui atténueraient sensiblement le traitement fiscal privilégié dont jouissent les investissements en machines. La baisse du taux statutaire de l'impôt sur les sociétés réduirait encore davantage la dispersion des taux effectifs, ce qui serait principalement attribuable à la hausse du taux marginal effectif de l'impôt sur le rendement des investissements financés par endettement, elle-même causée par la diminution de la valeur des déductions pour frais d'intérêt. Par contre, la suppression du dégrèvement pour inventaires ferait croître légèrement la dispersion des taux, car elle entraînerait une hausse du taux frappant le rendement des investissements en inventaires par rapport au taux applicable au rendement des investissements en machines et en bâtiments.

Tableau 6-3

Taux marginaux effectifs de l'impôt sur les sociétés, selon diverses propositions du ministère des Finances

En pourcentage

	Taux d'impôt en 1985	Réduction de la déduction pour amortissement (1)	Abolition du crédit d'impôt à l'investissement (2)	Abolition du crédit d'impôt pour les stocks (3)	Réduction du taux de l'impôt sur les bénéfices (4)	Exemption des plus-values (5)	Ensemble des mesures proposées (6)
Secteur							
Construction	9,2	12,7	9,6	10,0	7,4	9,2	10,9
Transports	13,4	13,7	16,2	13,4	10,8	13,4	14,0
Entreposage	4,1	4,6	5,7	8,0	4,1	4,1	9,0
Communications	13,3	13,5	13,3	13,3	11,8	13,2	12,0
Distribution du gaz	17,0	17,0	17,0	17,2	15,1	16,9	15,2
Commerce	6,2	7,0	6,9	14,0	5,7	6,1	12,9
Services commerciaux	−0,5	1,6	1,0	−0,3	−0,1	−0,6	3,0
Fabrication	−3,0	5,8	4,4	0,1	−3,0	−3,1	13,3
Élément d'actif							
Machines	−12,2	−1,8	−5,1	−12,2	−10,6	−12,3	4,1
Bâtiments	12,3	12,3	14,8	12,3	10,3	12,2	12,9
Stocks	19,0	19,0	19,0	31,9	16,3	19,0	26,2
Mode de financement							
Obligations	−40,6	−35,2	−35,9	−36,7	−31,8	−40,6	−20,7
Émissions de nouvelles actions	33,2	37,0	36,6	35,4	26,2	33,2	34,5
Bénéfices non répartis	33,4	37,1	36,7	35,6	26,4	33,2	34,5
Provenance de l'épargne							
Ménages	4,4	8,8	8,3	7,3	3,6	4,4	12,9
Établissements non imposables	−0,1	4,4	3,9	2,9	0,1	−0,1	9,6
Compagnies d'assurance	−8,8	−4,2	−4,7	−5,7	−6,8	−8,8	3,1
Taux global	3,5	7,8	7,3	6,3	2,8	3,4	12,2
Écart-type pondéré	41,3	37,8	38,8	42,2	33,0	41,2	29,2

SOURCE Daly, Jung et Schweitzer, « Neutral capital income tax system », tableau 11.

Tableau 6-4

Taux marginaux effectifs de l'impôt combiné (sociétés et ménages) selon diverses propositions du ministère des Finances

En pourcentage

	Taux d'impôt en 1985	Pleine réduction de la déduction pour amortissement (1)	Sans crédit d'impôt à l'investissement (2)	Sans crédit d'impôt pour les stocks (3)	Taux réduit d'impôt sur les bénéfices (4)	Exemption des plus-values (5)	Ensemble des mesures proposées (6)
Secteur							
Construction	36,8	39,7	37,2	37,4	34,9	32,5	33,3
Transports	36,6	36,9	39,0	36,6	33,9	30,6	30,4
Entreposage	32,5	32,9	33,8	35,6	31,9	27,8	31,1
Communications	38,1	38,3	38,1	38,1	36,2	32,6	30,6
Distribution du gaz	40,5	40,5	40,5	40,7	38,4	34,8	32,5
Commerce	33,9	34,5	34,4	40,2	32,9	29,1	34,1
Services commerciaux	28,6	30,3	29,8	28,7	28,4	23,8	26,1
Fabrication	22,6	30,1	28,9	25,3	22,1	16,1	29,6
Élément d'actif							
Obligations	16,0	24,8	22,0	16,0	16,8	9,7	23,2
Bâtiments	36,8	36,8	38,9	36,8	34,5	31,1	31,0
Stocks	43,1	43,1	43,1	53,7	40,3	38,1	43,5
Mode de financement							
Obligations	8,6	12,6	12,1	11,5	15,1	8,6	23,2
Émissions de nouvelles actions	44,4	47,8	47,5	46,4	38,7	44,4	46,1
Bénéfices non répartis	43,5	47,0	46,7	45,5	37,1	32,2	33,8
Provenance de l'épargne							
Ménages	35,4	39,0	38,6	37,7	33,8	28,5	34,6
Établissements non imposables	−0,1	4,4	3,9	2,9	0,1	−0,1	9,6
Compagnies d'assurance	−10,8	−5,8	−6,4	−7,5	−3,7	−10,8	6,4
Taux global	29,4	33,2	32,7	31,8	28,3	23,7	30,5
Écart-type pondéré	28,1	24,9	25,9	29,3	22,5	25,5	17,0

SOURCE Daly, Jung et Schweitzer, « Neutral capital income tax system », tableau 12.

Comme on pouvait s'y attendre, la nouvelle exemption au titre des plus-values n'a aucun effet significatif sur les taux marginaux effectifs de l'impôt sur les sociétés. Elle tend toutefois à réduire la dispersion des taux de l'impôt combiné du fait qu'elle amène le taux combiné de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur les plus-values des ménages à se rapprocher du taux applicable aux revenus d'intérêts. Malheureusement, l'exemption fait aussi disparaître l'équilibre qui existait entre les impôts sur les dividendes et sur les gains en capital, car elle diminue le taux qui s'applique aux seconds par rapport à celui qui frappe les premiers. Elle incite donc les contribuables à rechercher des moyens de convertir leurs dividendes en plus-values[16].

Les propositions que renfermait le document d'étude de mai 1985 ont été partiellement mises en œuvre au moyen d'un ensemble de mesures comprises dans le budget fédéral de 1986[17]. Au nombre de ces mesures, on peut citer : la suppression immédiate de la déduction pour inventaires, l'élimination graduelle, d'ici 1989, du crédit d'impôt à l'investissement, sauf dans certains cas spéciaux et dans certaines régions désignées, et la réduction graduelle, de 1987 à 1990, des taux statutaires de l'impôt sur les sociétés.

En outre, le budget de 1986 prévoyait la diminution, de 50 à 33,3 %, à compter du 1er janvier 1987, du crédit d'impôt pour dividendes et l'imposition d'une surtaxe fédérale de 3 % à la fois sur les bénéfices des sociétés et sur les revenus des particuliers. Les tableaux 6-5 et 6-6 présentent l'effet global de toutes ces mesures sur les taux marginaux effectifs de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt combiné.

Tableau 6-5

Incidence du budget fédéral de 1986 sur les taux marginaux effectifs de l'impôt sur les sociétés

En pourcentage

	Taux effectifs	
	Avant le budget fédéral de 1986[1] (1)	Après le budget fédéral de 1986 (2)
Secteur		
Construction	9,2	9,5
Transports	13,4	15,1
Entreposage	4,1	9,2
Communications	13,2	12,8
Distribution du gaz	16,9	16,4
Commerce	6,1	13,6
Services commerciaux	−0,6	1,3
Fabrication	−3,1	7,1
Élément d'actif		
Machines	−12,3	−4,2
Bâtiments	12,2	13,8
Stocks	19,0	29,0
Mode de financement		
Obligations	−40,6	−28,1
Émissions de nouvelles actions	33,2	35,2
Bénéfices non répartis	33,2	35,2
Provenance de l'épargne		
Ménages	4,4	10,5
Établissements non imposables	−0,1	6,7
Compagnies d'assurance	−8,8	−0,9
Taux global	3,4	9,6
Écart-type pondéré	41,2	35,3

1 Compte tenu de l'exemption de vie entière de 500,000 dollars au titre des plus-values.

SOURCE Daly, Jung et Schweitzer, « Neutral capital income tax system », tableau 11.

Tableau 6-6

Incidence du budget fédéral de 1986 sur les taux effectifs de l'impôt combiné (sociétés et ménages)

En pourcentage

	Taux effectifs	
	Avant le budget fédéral de 1986[1] (1)	Après le budget fédéral de 1986 (2)
Secteur		
Construction	32,5	33,0
Transports	30,6	32,6
Entreposage	27,8	32,3
Communications	32,6	32,5
Distribution du gaz	34,8	34,7
Commerce	29,1	35,7
Services commerciaux	23,8	25,7
Fabrication	16,1	25,3
Élément d'actif		
Machines	9,7	17,2
Bâtiments	31,1	32,9
Stocks	38,1	46,8
Mode de financement		
Obligations	8,6	17,8
Émissions de nouvelles actions	44,4	55,6
Bénéfices non répartis	32,2	34,4
Provenance de l'épargne		
Ménages	28,5	33,9
Établissements non imposables	−0,1	-
Compagnies d'assurance	−10,8	−0,4
Taux global	23,7	29,4
Écart-type pondéré	25,5	22,4

1 Compte tenu de l'exemption de vie entière de 500,000 dollars au titre des plus-values.

SOURCE Daly, Jung et Schweitzer, « Neutral capital income tax system », tableau 11.

Même si, dans l'ensemble, les changements apportés dans le budget de 1986 réduisent la dispersion des taux d'impôt, ils l'accroissent sur deux points. D'une part, en effet, l'abolition du dégrèvement pour inventaires élargit l'écart entre le taux d'impôt sur les stocks et celui qui s'applique aux machines et aux bâtiments. En outre, à cause de la réduction du crédit d'impôt pour dividendes, les ménages doivent payer un impôt plus élevé sur le rendement des investissements financés par l'émission de nouvelles actions que sur ceux qui sont financés au moyen d'obligations ou de bénéfices non répartis. Cette mesure conforte donc l'incitation, déjà présente dans l'exemption au titre des gains en capital annoncée dans le budget de 1985, à convertir les dividendes en plus-values.

Soulignons aussi qu'à l'égard du rendement des investissements des sociétés, le budget de 1986 a fait grimper le taux marginal effectif de l'impôt sur les sociétés de 3,5 à 9,6 % et le taux de l'impôt combiné (sociétés et particuliers) de 23,7 à 30 %. Ces hausses auront tendance à faire diminuer l'investissement et à décourager l'épargne.

Les changements apportés en 1986 indiquent que le gouvernement fédéral a décidé d'accroître l'impartialité de la fiscalité du capital en réaménageant l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Par ailleurs, il s'est aussi engagé à hausser sensiblement le plafond des cotisations aux REER, ce qui contribuera encore davantage à rapprocher l'actuel impôt sur les particuliers d'un impôt sur la consommation.

Évidemment, un impôt sur la consommation des ménages n'aurait pas d'effet important sur les taux marginaux effectifs de l'impôt sur les sociétés (colonne 3 du tableau 6-7). S'il était adopté sans que ce dernier soit modifié, il aggraverait cependant la tendance actuelle de la fiscalité conjuguée des sociétés et des ménages à favoriser les investissements financés par emprunt au détriment de ceux qui sont financés au moyen des bénéfices non répartis ou de l'émission de nouvelles actions (colonne 3 du tableau 6-8). À moins que cette aberration ne soit supprimée, la mise en place du seul impôt sur la consommation accroîtrait encore davantage la dispersion des taux marginaux effectifs de l'impôt combiné (sociétés et particuliers). Par contre, en abaissant les taux marginaux effectifs de l'impôt sur le rendement des investissements des sociétés, l'impôt sur la consommation atténuerait également la tendance actuelle du régime fiscal à décourager l'épargne.

Tableau 6-7

Taux marginaux effectifs de l'impôt sur les sociétés aux termes des propositions du ministère des Finances (1985) et d'un impôt sur la consommation des ménages

En pourcentage

	Taux d'impôt en 1985 (1)	Mesures proposées par le ministère des Finances en 1985 (2)	Mêmes mesures, plus un impôt sur la consommation des ménages (3)
Secteur			
Construction	9,2	10,9	10,9
Transports	13,4	14,0	14,1
Entreposage	4,1	9,0	9,1
Communications	13,3	12,0	12,0
Distribution du gaz	17,0	15,2	15,3
Commerce	6,2	12,9	13,0
Services commerciaux	−0,5	3,0	3,1
Fabrication	−3,0	13,3	13,3
Élément d'actif			
Machines	−12,2	4,1	4,2
Bâtiments	12,3	12,9	12,9
Stocks	19,0	26,2	26,1
Mode de financement			
Obligations	−40,6	−20,7	−20,7
Émissions de nouvelles actions	33,2	34,5	34,6
Bénéfices non répartis	33,4	34,5	34,6
Provenance de l'épargne			
Ménages	4,4	12,9	13,0
Établissements non imposables	−0,1	9,6	9,6
Compagnies d'assurance	8,8	3,1	3,1
Taux global	3,5	12,2	12,2
Écart-type pondéré	41,3	29,2	29,2

SOURCE Daly, Jung et Schweitzer, « Neutral capital income tax system », tableau 13.

Tableau 6-8

Taux marginaux effectifs de l'impôt combiné (sociétés et ménages) aux termes des propositions du ministère des Finances (1985) et d'un impôt sur la consommation des ménages

En pourcentage

	Taux d'impôt en 1985 (1)	Mesures proposées par le ministère des Finances (2)	Mêmes mesures, plus un impôt sur la consommation des ménages (3)
Secteur			
Construction	36,8	33,3	10,9
Transports	36,6	30,4	14,1
Entreposage	32,5	31,1	9,1
Communications	38,1	30,6	12,0
Distribution du gaz	40,5	32,5	15,3
Commerce	33,9	34,1	13,0
Services commerciaux	28,6	26,1	3,1
Fabrication	22,6	29,6	13,3
Élément d'actif			
Machines	16,0	23,2	4,2
Bâtiments	36,8	31,0	12,9
Stocks	43,1	43,5	26,1
Mode de financement			
Obligations	8,6	23,2	−20,7
Émissions de nouvelles actions	44,4	46,1	34,6
Bénéfices non répartis	43,5	33,8	34,6
Provenance de l'épargne			
Ménages	35,4	34,6	13,0
Établissements non imposables	−0,1	9,6	9,6
Compagnies d'assurance	−10,8	6,4	3,1
Taux global	29,4	30,5	12,2
Écart-type pondéré	28,1	17,0	29,2

SOURCE Daly, Jung et Schweitzer, « Neutral capital income tax system », tableau 14.

Tableau 6-9

Taux marginaux effectifs de l'impôt sur les sociétés aux termes de diverses propositions relatives à l'imposition des bénéfices

En pourcentage

	Taux d'impôt en 1985 (1)	Véritable dépréciation au coût de remplacement (2)	Déductibilité des intérêts réels (3)	Dégrèvement indexé pour les stocks (4)	Sans la déduction pour les entreprises manufacturières (5)	Sans la déduction pour les PME (6)	Taux statutaire de l'impôt sur les bénéfices des sociétés de 33,3 % (7)	Ensemble des mesures	
								Sans crédit d'impôt à l'investissement (8)	Avec un crédit d'impôt à l'investissement de 5 % (9)
Secteur									
Construction	9,2	10,4	20,9	1,5	10,5	12,5	9,4	15,0	6,4
Transports	13,4	13,0	24,3	13,3	13,4	15,5	10,3	21,3	14,6
Entreposage	4,1	6,1	20,2	2,3	4,1	3,8	4,0	16,8	11,0
Communications	13,3	14,0	29,0	13,2	13,3	13,3	10,0	20,4	13,6
Distribution du gaz	17,0	17,7	31,6	15,5	17,0	17,1	12,6	21,2	15,5
Commerce	6,2	9,5	19,6	1,5	6,2	6,2	5,9	16,4	10,8
Services commerciaux	−0,5	3,4	12,2	−0,7	−0,5	−1,1	−0,4	16,0	6,5
Fabrication	−3,0	12,7	8,1	−4,8	−3,3	−3,1	−3,0	21,5	14,8
Élément d'actif									
Machines	−12,2	8,0	−0,2	−12,2	−13,5	−12,9	−10,5	20,0	11,1
Bâtiments	12,3	10,6	24,7	12,3	12,9	12,9	9,4	19,9	14,0
Stocks	19,0	19,0	31,4	10,0	20,1	20,7	16,5	18,6	14,3
Mode de financement									
Obligations	−40,6	−30,7	−10,4	−43,4	−44,2	−46,5	−30,9	--	−8,5
Émissions de nouvelles actions	33,2	40,0	33,2	31,7	35,5	37,8	25,3	33,0	27,3
Bénéfices non répartis	33,4	40,0	33,4	31,9	35,7	37,9	25,4	33,0	27,3
Provenance de l'épargne									
Ménages	4,4	12,3	16,3	2,4	4,5	4,9	3,4	20,1	13,3
Établissements non imposables	−0,1	8,1	13,6	−2,2	−0,5	−0,3	--	18,1	11,1
Compagnies d'assurance	−8,8	−0,3	8,4	−11,1	−9,9	−10,3	−6,7	14,2	6,9
Taux global	3,5	11,4	15,7	1,4	3,4	3,8	2,6	19,7	12,8
Écart-type pondéré	41,3	35,6	28,7	41,1	44,9	46,2	31,7	16,2	17,7

SOURCE Daly, Jung et Schweitzer, « Neutral capital income tax system », tableau 15 et calculs additionnels des auteurs.

Les étapes vers la neutralité

Si les mesures proposées par le ministère des Finances sont susceptibles de réduire la dispersion des taux marginaux effectifs de l'impôt sur les sociétés, il en est d'autres qui accroîtraient davantage le caractère non discriminatoire du régime fiscal à l'égard des revenus d'investissement des sociétés :

- la mise en place de déductions pour amortissement reflétant la dépréciation économique réelle des actifs, établies suivant leur coût de remplacement;
- la comptabilisation indexée des stocks;
- la déduction des intérêts réels;
- l'application de taux d'impôt sur les bénéfices des sociétés qui soient moins élevés et plus uniformes;
- l'intégration complète de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et de l'impôt sur le revenu des particuliers;
- une compensation plus complète des pertes aux fins de l'impôt.

L'adoption des trois premières mesures équivaudrait à indexer complètement l'impôt sur les sociétés, qui ne serait donc plus touché par l'inflation. Les tableaux 6-9 et 6-10 décrivent l'effet que ces changements exerceraient sur les taux marginaux effectifs.

Déductions pour la dépréciation véritable au coût de remplacement

Au lieu des déductions pour amortissement accéléré, le régime fiscal devrait prévoir des déductions reposant sur la dépréciation économique des actifs à leur coût de remplacement[18]. Le taux marginal effectif de l'impôt sur les machines se rapprocherait ainsi de celui qui frappe les bâtiments et les stocks (colonne 2 des tableaux 6-9 et 6-10), de sorte que la dispersion des taux d'impôt (mesurée ici par l'écart-type) serait légèrement inférieure à ce qu'elle serait si la recommandation faite par le ministère des Finances en 1985 (que nous avons analysée dans les tableaux 6-3 et 6-4) était adoptée. Signalons toutefois que la déduction pour amortissement relativement généreuse qui s'applique aux machines tend à être annulée par la taxe de vente sur les biens d'équipement, qui ne vise que les machines. La réduction des déductions pour amortissement devrait donc être accompagnée de l'élimination de cette taxe de vente.

Tableau 6-10

Taux marginaux effectifs de l'impôt combiné (sociétés et ménages) aux termes de diverses propositions relatives à l'imposition des bénéfices
En pourcentage

	Taux d'impôt en 1985 (1)	Véritable dépréciation au coût de remplacement (2)	Déductibilité des intérêts réels (3)	Dégrèvement indexé pour les stocks (4)	Sans la déduction pour les entreprises manufacturières (5)	Sans la déduction pour les PME (6)	Taux statutaire de l'impôt sur les bénéfices des sociétés de 33,3 % (7)	Ensemble des mesures	
								Sans crédit d'impôt à l'investissement (8)	Avec un crédit d'impôt à l'investissement de 5 % (9)
Secteur									
Construction	36,8	37,8	45,4	30,6	38,2	40,7	37,3	33,1	26,6
Transports	36,6	36,3	44,7	36,6	36,7	39,1	33,7	35,9	30,8
Entreposage	32,5	34,1	44,3	31,0	32,5	32,8	31,7	33,9	29,6
Communications	38,1	38,7	49,6	38,1	38,1	38,2	34,0	35,5	30,4
Distribution du gaz	40,5	41,2	51,3	39,3	40,5	40,7	35,7	35,8	31,6
Commerce	33,9	36,5	43,7	30,1	33,9	34,8	33,5	33,8	29,6
Services commerciaux	28,6	31,7	37,9	28,4	28,6	29,3	28,8	33,6	26,4
Fabrication	22,6	35,9	30,8	21,1	23,0	22,8	22,1	35,9	30,8
Élément d'actif									
Machines	16,0	33,0	24,9	16,0	15,4	16,0	17,0	35,3	28,4
Bâtiments	36,8	35,4	45,9	36,8	37,5	37,8	33,9	35,3	30,9
Stocks	43,1	43,1	52,1	35,7	44,2	45,1	40,8	34,7	31,6
Mode de financement									
Obligations	8,6	15,9	30,8	6,6	6,0	4,3	15,7	26,7	20,4
Émissions de nouvelles actions	44,4	50,5	44,4	43,1	46,5	48,6	38,3	40,4	41,5
Bénéfices non répartis	43,5	49,8	43,5	42,1	45,7	47,8	36,6	41,0	35,8
Provenance de l'épargne									
Ménages	35,4	41,8	43,5	33,8	35,8	36,4	33,5	38,3	33,5
Établissements non imposables	− 0,1	8,1	13,6	− 2,2	− 0,5	− 0,3	--	18,1	11,1
Compagnies d'assurance	− 10,8	− 1,7	3,5	− 13,0	− 10,9	− 10,6	3,7	20,8	14,0
Taux global	29,4	36,1	38,4	27,8	29,7	30,2	28,3	35,1	30,0
Écart-type pondéré	28,1	22,9	21,6	27,6	30,4	31,3	21,3	10,4	11,9

SOURCE Daly, Jung et Schweitzer, « Neutral capital income tax system », tableau 16 et calculs additionnels des auteurs.

Comptabilisation indexée des stocks

Au chapitre 2, nous avons signalé qu'en période d'inflation, la comptabilisation des stocks par la méthode de l'épuisement séquentiel (« premier entré, premier sorti »), qui est la méthode en vigueur aux fins de l'impôt à l'heure actuelle, surestime le revenu imposable puisque l'inflation fait croître la valeur nominale des stocks. Ce problème n'existerait pas si la valeur des stocks était calculée en fonction du coût de remplacement des actifs au lieu de leur coût d'achat. La comptabilisation indexée des inventaires pourrait prendre plusieurs formes, soit l'épuisement séquentiel indexé, l'épuisement à rebours (« dernier entré, premier sorti ») ou un dégrèvement pour stocks équivalant au taux d'inflation courant. D'après nos simulations, cette dernière formule entraînerait une légère diminution de la dispersion des taux marginaux effectifs d'impôt (colonne 4 des tableaux 6-9 et 6-10).

Déduction des intérêts réels

En période d'inflation, les taux d'intérêt comprennent une prime qui compense la baisse de la valeur du capital prêté, de sorte que les intérêts versés ou reçus sont supérieurs aux intérêts réels. En d'autres termes, les intérêts nominaux versés comprennent une part de remboursement du capital emprunté. Le régime fiscal actuel, qui permet de déduire du revenu imposable cet élément de capital remboursé, se trouve ainsi à favoriser le financement des nouveaux investissements au moyen de l'emprunt.

Dans un régime fiscal complètement indexé, seuls les frais d'intérêt réels seraient déductibles des bénéfices imposables des sociétés (et seuls les revenus d'intérêt réels seraient assujettis à l'impôt personnel). La valeur des frais d'intérêt réels est calculée suivant le taux « réel » (c'est-à-dire le taux d'intérêt nominal moins le taux d'inflation); on peut la déterminer en retranchant des frais nominaux le taux d'inflation multiplié par la valeur du solde du prêt. Comme on peut le voir à la colonne 3 des tableaux 6-9 et 6-10, la dispersion des taux marginaux effectifs d'impôt diminuerait si seuls les frais d'intérêt réels étaient déductibles des bénéfices des sociétés.

Taux statutaires uniformes de l'impôt sur les bénéfices

Pour accroître l'uniformité des taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, tant au fédéral que dans les provinces, il faudrait supprimer les taux de faveur accordés présentement aux entreprises manufacturières et aux petites entreprises. Les résultats de nos simulations (colonnes 5 et 6 des tableaux 6-9 et 6-10) indiquent que l'élimination de l'un ou l'autre de ces taux préférentiels accroîtrait la dispersion des taux marginaux effectifs mais que la mise en place d'un taux uniforme (de 33,3 %, par exemple) la réduirait (colonne 7)[19].

Comme nous l'avons dit au chapitre 3, les petites entreprises doivent supporter une part disproportionnée du fardeau causé par la compensation incomplète des pertes, source d'asymétries dans le régime fiscal. Il faudrait remédier à cette carence en augmentant le niveau de cette compensation au lieu d'imposer les PME à des taux moins élevés. L'abolition simultanée du crédit d'impôt à l'investissement et des déductions pour amortissement accéléré, combinée à une baisse des taux statutaires de l'impôt sur les sociétés, réduirait aussi l'asymétrie du régime vis-à-vis des pertes.

Intégration des impôts sur les sociétés et sur les particuliers

Si le taux d'impôt sur les bénéfices des sociétés était fixé à 33,3 %, il faudrait un crédit pour dividendes de 50 % pour intégrer entièrement à cet impôt l'impôt sur les dividendes versés aux ménages et aux établissements exempts d'impôt (colonne 7)[20]. En d'autres termes, le crédit de 50 % indemniserait pleinement les actionnaires de l'impôt de 33,3 % déjà payé par les sociétés. L'abolition de la double imposition des dividendes atténuerait la dispersion des taux marginaux effectifs de l'impôt combiné du fait qu'elle amènerait le régime fiscal à traiter davantage le financement par émission d'actions sur le même pied que le financement par emprunt. Les différences qui subsisteraient entre les taux effectifs seraient surtout attribuables au fait que les ménages qui achètent des obligations tendent à avoir des revenus imposables moins élevés que ceux qui achètent des actions.

Dans sa forme actuelle, le crédit d'impôt pour dividendes constitue un moyen trop coûteux d'intégrer les impôts sur les sociétés et sur les ménages, car l'entreprise qui verse des dividendes y a droit même si elle ne paie aucun impôt. On peut évidemment contourner cette difficulté en n'accordant les crédits que pour les impôts déjà payés, comme cela se fait au Royaume-Uni, mais cette solution susciterait sa propre difficulté, car les États-Unis s'attendraient probablement à ce que le Canada accorde le crédit d'impôt aux investisseurs américains qui placent leurs capitaux au Canada, ce qui équivaudrait à sacrifier 680 millions de dollars par année en recettes fiscales[21].

On pourrait obvier à ce problème en imposant les bénéfices des sociétés au moment où ils sont distribués, à un taux équivalent à celui du crédit d'impôt pour

dividendes. Comme le crédit sert à indemniser les actionnaires de la tranche de l'impôt payé par les sociétés qui comprend le paiement anticipé de l'impôt sur les dividendes, il faudrait donc s'assurer que les sociétés ont effectivement versé ces impôts au fisc. On pourrait le faire en établissant le crédit d'impôt à 50 % et en fixant à 33,3 % l'impôt prélevé sur les bénéfices des sociétés au titre des dividendes versés aux actionnaires, qui donnerait droit à un plein crédit applicable à l'impôt sur les bénéfices (assorti d'un report sur les exercices antérieurs et postérieurs). Cet impôt représenterait un prélèvement minimal sur les profits versés en dividendes et serait probablement compatible avec les conventions fiscales conclues avec les États-Unis.

Compensation complète des pertes

Dans les scénarios qui précèdent, on suppose que toutes les entreprises font des profits assez élevés pour recourir à tous les dégrèvements fiscaux auxquels elles ont droit. Comme nous l'avons vu au chapitre 3, la réalité est tout autre, car de nombreuses sociétés canadiennes sont incapables d'utiliser pleinement toutes ces déductions, de sorte que leurs taux marginaux effectifs d'impôt sont plus élevés que ceux qui s'appliquent aux entreprises qui ont toujours des impôts à payer. L'abolition du crédit d'impôt à l'investissement et l'introduction des déductions pour amortissement en fonction de la dépréciation économique réelle atténueraient cette faille du système, sans toutefois la colmater complètement. Pour leur assurer un traitement égal face au fisc, il faudra donc trouver le moyen de permettre à toutes les entreprises de compenser entièrement leurs pertes aux fins de l'impôt.

Certains ont suggéré de se servir des remboursements d'impôts pour assurer la symétrie du traitement réservé aux profits et aux pertes par le régime fiscal. Cette formule exigerait cependant qu'on puisse distinguer clairement les dépenses effectuées pour gagner un revenu de celles qui servent à la consommation personnelle[22]. C'est là une distinction qu'il faut faire de toute manière, même quand aucune perte n'a été enregistrée, mais elle revêt évidemment une importance encore plus grande lorsque l'excédent des dépenses courantes sur les recettes courantes donne droit à un remboursement d'impôt. Le traitement asymétrique qu'accorde le régime fiscal aux profits et aux pertes à l'heure actuelle représente une sorte de compromis à cet égard. D'une part, en effet, le régime actuel décourage la prise de risques par le secteur privé, mais, d'autre part, il n'expose pas les contribuables à devoir financer des dépenses qui ont pu être effectuées à d'autres fins que celle de gagner un revenu.

On pourrait néanmoins améliorer le traitement réservé aux pertes en permettant aux sociétés (et aux ménages) de les différer indéfiniment. En outre, on devrait permettre aux entreprises de reporter leurs pertes non pas en fonction de leur valeur nominale, comme c'est le cas actuellement, mais en les majorant d'un certain pourcentage qui correspondrait au taux d'intérêt applicable aux obligations du gouvernement. De cette façon, l'État dédommagerait les entreprises qui doivent parfois faire face à des délais avant de jouir des crédits d'impôt, dégrèvements et déductions auxquels elles ont droit. Le report sans restriction des pertes réduirait la possibilité de réclamations frauduleuses puisque les entreprises ne pourraient réclamer des indemnités pour pertes avant d'avoir réalisé des bénéfices imposables. Malheureusement, cette formule n'apporterait aucun avantage immédiat aux entreprises qui n'ont pas de bénéfices imposables. Enfin, comme nous l'avons souligné au chapitre 3, les actions accréditives constituent un moyen extrêmement inefficace d'assurer une meilleure indemnisation des pertes, car les recettes fiscales sacrifiées sont beaucoup plus importantes que les avantages que les investisseurs peuvent tirer de cette disposition[23].

Une réforme cohérente

Si les six mesures fiscales décrites dans la section précédente étaient adoptées dans leur ensemble et qu'on abolissait en même temps le crédit d'impôt à l'investissement, la dispersion des taux marginaux effectifs en serait considérablement réduite (colonne 8 des tableaux 6-9 et 6-10)[24]. À ces mesures s'ajouteraient l'indexation du rendement du capital et l'imposition, sans exemption à vie, de la moitié des gains en capital réalisés sur les actions[25]. La diminution de la dispersion des taux marginaux effectifs serait beaucoup plus importante que ce ne serait possible dans le cadre des propositions émises en 1985 par le ministère des Finances[26]. En fait, le seul élément capable de faire varier les taux marginaux effectifs de l'impôt sur les sociétés serait le traitement différencié accordé au financement par l'emprunt et par l'émission d'actions.

Par contre, les taux marginaux effectifs seraient beaucoup plus élevés, dans le cadre du projet de réforme proposé ici, qu'ils ne le sont actuellement ou qu'ils le seraient si les propositions du ministère des Finances étaient adoptées. Cette hausse des taux pourrait provoquer une baisse de l'investissement global si son impact n'était atténué, sinon supprimé, par les modifications au régime de l'impôt personnel qui sont proposées au chapitre 7. Les mesures proposées transformeraient l'assiette actuelle de l'impôt personnel en une base de perception davantage axée sur le revenu de vie entière, en relevant le plafond des cotisations aux REER déductibles du revenu imposable et en haussant la déduction pour revenus de placements de 1 000 à 2 000 dollars par année. La première de ces mesures accroîtrait la proportion de l'épargne confiée aux éta-

blissements exempts d'impôt. À la limite – c'est-à-dire lorsque l'exemption pour les revenus de placements et les cotisations maximales à un REER sont assez élevées pour permettre au contribuable d'étaler lui-même son revenu imposable de vie entière –, le taux marginal effectif de l'impôt sur les revenus qu'il tire de ses placements serait nul. Dans ce cas, les taux marginaux effectifs de l'impôt combiné (sauf la taxe de vente et l'impôt foncier) seraient égaux aux taux observés pour l'impôt sur les sociétés (colonne 8 du tableau 6-9), qui sont moins élevés que ceux de la colonne 1 du tableau 6-10. Un impôt personnel sur le revenu de vie entière, s'il était conjugué avec un impôt sur les sociétés semblable à celui que nous suggérons ici, réduirait les taux marginaux effectifs et, de ce fait, stimulerait l'investissement. Ces résultats seraient renforcés si le gouvernement fédéral remplaçait son actuelle taxe de vente à la fabrication par une taxe sur les transactions ou par une taxe à la valeur ajoutée, assortie d'exonérations pour les biens d'équipement (voir le chapitre 8).

On pourrait aussi contenir la hausse des taux marginaux effectifs de l'impôt sur les sociétés en conservant le crédit d'impôt à l'investissement mais en l'appliquant à tous les investissements à un taux uniforme. En effet, ce n'est pas le crédit lui-même qui fait varier les taux, mais plutôt l'emploi qu'on en a fait, les taux dont il est assorti variant selon le genre d'actif, le secteur ou la région. Si le projet de réforme décrit ici comprenait un crédit d'impôt de 5 % applicable à tous les nouveaux investissements, y compris les additions aux stocks, les taux marginaux effectifs de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt combiné seraient ramenés à 12,8 et 30,0 %, respectivement (colonne 9 des tableaux 6-9 et 6-10). Il convient de souligner que la dispersion des taux serait un peu moins grande si le projet de réforme ne comprenait pas ce crédit de 5 %.

Une réforme réaliste

Il est douteux qu'on puisse mettre en œuvre toutes les mesures de réforme examinées jusqu'ici. Comme nous l'avons signalé, l'indexation de la fiscalité des sociétés serait assortie de trois dispositions : l'indexation des déductions pour amortissement, la comptabilisation indexée des stocks et la déductibilité des intérêts réels. Même si les deux premières mesures étaient jugées acceptables, la déductibilité des frais d'intérêt réels plutôt que des frais nominaux susciterait des problèmes graves à cause de l'ampleur de ses répercussions sur les marchés financiers. Pour être efficace, l'indexation n'en doit pas moins englober ces trois mesures, et non pas seulement deux d'entre elles.

On pourrait contourner le problème en maintenant la déductibilité des frais d'intérêt nominaux tout en ajustant les déductions pour amortissement et les dégrèvements pour inventaires en fonction de la part des emprunts dans le financement de l'entreprise[27]. Ainsi, une entreprise dont les investissements seraient entièrement financés par le capital-actions bénéficierait du plein dégrèvement pour les stocks et de déductions pour amortissement qui refléteraient la véritable dépréciation économique. Pour la société qui se financerait par l'emprunt, la part de son amortissement et de son dégrèvement pour stocks qui représente l'indexation serait réduite du rapport actions/emprunt dans la composition de son financement.

Le taux d'inflation ne dépassant pas guère 4 % à l'heure actuelle, l'indexation de l'impôt sur les sociétés ne représente pas un problème à régler de toute urgence. Bien sûr, cela n'infirme en rien la possibilité que les flambées inflationnistes s'attisent de nouveau dans les années qui viennent. Or, l'imbroglio dans lequel se trouve aujourd'hui la fiscalité des sociétés est attribuable, tout au moins en partie, au caractère improvisé de la politique fiscale adoptée durant les années 70 et au début des années 80 (notamment la décision d'accorder des déductions pour amortissement et crédits d'impôt pour investissement plus généreux), précisément dans le but de réduire l'impact négatif de l'inflation sur les encaisses des sociétés. Pour éviter de répéter les mêmes erreurs, il faut se prémunir contre une recrudescence de l'inflation. L'indexation de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, qui servirait justement à protéger celles-ci contre les ravages de l'inflation, pourrait donc, à bon droit, être envisagée comme un objectif à moyen terme de la politique fiscale. Plus le taux d'inflation est faible, plus il est facile d'en tenir compte dans le calcul des impôts. La conjoncture actuelle étant favorable à cet égard, c'est donc maintenant qu'il faut mettre en place les mécanismes d'indexation.

Pour uniformiser davantage les taux statutaires de l'impôt sur les sociétés, on devrait abaisser la déduction accordée au secteur de la fabrication et de la transformation, et réduire en même temps le taux fédéral de base de façon à ne pas accroître les taux statutaires qui s'appliquent aujourd'hui à ce secteur. De même, toute réduction des taux statutaires pourrait s'accompagner d'une diminution équivalente de la déduction accordée aux petites entreprises, de façon à ce que les taux statutaires s'appliquant à celles-ci ne soient pas inférieurs à leurs niveaux actuels. Pour être plus précis, nous recommandons que les taux d'impôt, fédéral et provincial confondus, soient de 33,3 et 25 %, respectivement, pour les grandes et les petites entreprises, indépendamment de leur secteur d'activité, et qu'ils comportent un abattement de 8,3 points de pourcentage pour l'impôt provincial.

Pour ce qui est de l'intégration des impôts sur les sociétés et sur les particuliers, le crédit d'impôt pour dividendes de 50 %, auquel auraient droit les action-

naires, suppose qu'un impôt d'au moins 33,3 % a déjà été payé sur les bénéfices d'où sont tirés les dividendes. Ce postulat ne se justifie que si le taux statutaire de l'impôt sur les sociétés est de 33,3 % et qu'aucun allégement fiscal (crédit d'impôt, déduction, exonération, et ainsi de suite) n'est disponible. Puisque, dans les faits, les taux moyens et marginaux effectifs sont généralement inférieurs aux taux statutaires, il faudrait réduire le crédit d'impôt pour dividendes afin qu'il corresponde aux impôts moyens effectivement versés plutôt qu'aux taux statutaires.

À cet égard, on peut appuyer la décision du gouvernement fédéral d'abaisser à 33,3 %, à compter du 1er janvier 1987, le crédit d'impôt pour dividendes puisque le taux moyen de l'impôt sur le rendement du capital dans l'ensemble du secteur commercial est évalué à près de 25 % (22 % en 1984)[28]. Comme notre projet de réforme fiscale ne vise pas à accroître les recettes tirées de l'impôt sur les sociétés, il s'ensuit que l'impôt minimal sur les dividendes versés devrait être fixé à 25 %. Cela permettrait d'éviter la surintégration des impôts dans le cas des sociétés qui, tout en faisant des profits, ne paient pas d'impôts. Malheureusement, l'intégration resterait incomplète dans le cas des dividendes versés par les grandes sociétés qui paient des impôts.

Enfin, pour accorder aux dividendes et aux plus-values le même traitement dans le cadre de la fiscalité des ménages, on devrait imposer entièrement les plus-values au moment de leur réalisation et au même taux que les dividendes[29]. Si les dividendes majorés bénéficiaient d'un crédit d'impôt de 33,3 % et si aucun traitement préférentiel n'était accordé aux plus-values réalisées, le nouvel impôt minimal sur le revenu des particuliers serait probablement inutile. L'abolition de ce minimum et de toute distinction entre les plus-values réalisées et les autres revenus de placements simplifieraient évidemment beaucoup le régime fiscal. On pourrait éliminer le traitement discriminatoire inflige présentement au rendement des actions détenues dans les REER en appliquant, lors des retraits, le crédit d'impôt de 33,3 % à l'ensemble des rendements (majorés) du capital, c'est-à-dire tant aux dividendes qu'aux plus-values.

On pourrait apporter tous ces changements à la fiscalité des sociétés en trois ou quatre ans. Par exemple, les crédits d'impôt à l'investissement de 7 et 10 % qui s'appliquent actuellement pourraient être abaissés à 5 et 7 %, respectivement, en 1987, puis à 3 % en 1988 et à 0 % en 1989. Le gouvernement fédéral a d'ailleurs proposé un plan de ce genre dans son budget de 1986. On pourrait, durant la même période, introduire graduellement les nouvelles déductions pour amortissement et pour inventaires pondérées en fonction du mode de financement, ainsi que la réduction des taux statutaires de l'impôt sur les sociétés. La diminution du crédit d'impôt pour dividendes, l'application de l'impôt minimal sur les dividendes versés et le report illimité (avec intérêt) des pertes pourraient cependant être mis en œuvre immédiatement.

Pour conclure, signalons que le régime fiscal que nous proposons pour les sociétés ne serait pas forcément plus simple que le régime actuel. Les bienfaits que dégagerait la neutralité accrue du système compenseraient toutefois la plus grande complexité due à l'indexation de l'impôt sur les sociétés.

Principales conclusions

Nous avons vu qu'on pourrait éliminer la quasi-totalité de la dispersion des taux marginaux effectifs de l'impôt sur les sociétés et, partant, de l'impôt combiné (sociétés et ménages) en stipulant que les déductions pour amortissement doivent refléter le plus possible la dépréciation économique des biens à leur coût de remplacement; en abolissant le crédit d'impôt à l'investissement (ou en uniformisant son taux) et en limitant la déduction pour frais d'intérêt aux montants versés en valeur réelle plutôt qu'en valeur nominale. On pourrait ensuite ajuster les taux statutaires de façon à garantir la perception fiscale des montants requis. Il est intéressant de souligner que l'abolition du crédit d'impôt à l'investissement et la diminution de la déduction pour frais d'intérêt constitueraient un pas vers la mise en œuvre d'un impôt sur les encaisses des sociétés, en même temps que d'un impôt sur les bénéfices qui serait plus neutre. Par contre, la diminution des déductions pour amortissement s'écarterait du principe de l'impôt sur les encaisses.

Il va sans dire que, même si nos propositions sont mises en pratique, la fiscalité des sociétés n'aura pas atteint l'idéal d'impartialité que nous souhaitons voir. Les changements suggérés ici n'en contribueraient pas moins à améliorer sensiblement le régime actuel. Ils permettraient à l'impôt sur les sociétés de jouer son rôle essentiel, c'est-à-dire de produire des recettes fiscales sans causer de préjudice excessif à l'économie canadienne. En outre, en favorisant une meilleure répartition des investissements et, par là, une hausse de la productivité au sein de l'économie, ce projet de réforme améliorerait la compétitivité globale du Canada sur la scène internationale. Cette stratégie fiscale tranche nettement sur celle qui a été adoptée au cours des années 70, dans laquelle on préconisait le recours à des allégements fiscaux pour maintenir ou améliorer la compétitivité internationale de certaines industries au détriment de la productivité de l'ensemble de l'économie.

7 L'imposition des particuliers

Nous avons vu, au cours des chapitres précédents, que l'actuel impôt sur le revenu des particuliers est en théorie un impôt sur le revenu annuel; toutefois, en pratique, il exempte certains types de placements et d'épargnes et comporte certaines caractéristiques associées plutôt à un impôt sur le revenu ou la consommation de vie entière. Ce caractère hybride des assiettes et des traitements fiscaux entraîne nombre de problèmes.

Premièrement, étant donné sa nature hybride, le régime actuel d'imposition des particuliers ne permet pas un traitement uniforme des différentes possibilités d'épargne ou de placement. Le régime modifie donc les décisions économiques et, de ce fait, il entraîne une mauvaise répartition des ressources et une réduction générale de l'efficience économique. L'adoption d'un régime fiscal fondé sur une assiette unique, quelle qu'elle soit, éliminerait en bonne partie cette carence.

Deuxièmement, en l'absence d'un traitement fiscal uniforme, les contribuables tenteront de transformer le revenu ordinaire en une forme qui recevra un traitement fiscal préférentiel. Pour contenir ces activités, il faut mettre en place des règlements parfois très arbitraires. Les contribuables trouvent alors de nouveaux moyens de les contourner, ce qui mène à l'adoption de nouvelles règles et, à la longue, à un régime fiscal extrêmement complexe. Un régime fiscal qui traite uniformément tous les revenus serait non seulement plus efficient mais aussi beaucoup plus simple.

Troisièmement, dans la mesure où les exemptions, déductions et crédits d'impôt avantagent les contribuables à revenu élevé et que certains en font un usage intensif pour se soustraire complètement à l'impôt, les citoyens en viennent à ne plus croire à l'équité verticale du régime. Or, cette perception de l'équité verticale constitue une assise essentielle de tout régime d'autocotisation. C'est pour la préserver que le gouvernement fédéral, en 1986, a établi un impôt minimum pour taxer les contribuables à haut revenu qui, autrement, ne paieraient aucun impôt. Une mesure aussi radicale contribue évidemment à assurer l'équité mais aussi, malheureusement, à accroître la complexité et les coûts d'observance du régime; elle pourrait même accroître les distorsions. Par exemple, l'effet du crédit d'impôt pour dividendes, destiné à tenir compte de l'impôt déjà payé par les sociétés, pourrait être annulé par l'application de cet impôt minimum. Or, le crédit d'impôt constitue une bonne mesure pour minimiser les distorsions économiques causées par la fiscalité; il permet en effet d'intégrer partiellement l'impôt sur les bénéfices des sociétés et l'impôt sur le revenu des particuliers, c'est-à-dire qu'il vise à éviter que le rendement du capital déjà taxé au niveau des sociétés ne le soit une seconde fois au niveau des particuliers.

Quatrièmement, les diverses échappatoires offertes par le régime en vigueur réduisent la taille de l'assiette fiscale de sorte qu'il faut recourir à des taux d'impôt plus élevés pour prélever les mêmes montants de recettes. À leur tour, ces taux majorés incitent les contribuables à se prévaloir davantage des exemptions, déductions et crédits d'impôt existants, en plus de créer des pressions pour obtenir de nouvelles exonérations. Par conséquent, il est très utile d'examiner de quelle façon on peut limiter les avantages fiscaux et diminuer les taux marginaux d'imposition.

Cinquièmement, le régime actuel ne permet pas de tenir compte de l'inflation dans le calcul du rendement du capital. Parce que l'impôt est prélevé sur le rendement nominal de l'épargne et des placements plutôt que sur leur rendement réel, le traitement fiscal des particuliers comporte des entorses au principe de la neutralité fiscale et réduit l'imputabilité des gouvernements puisque l'inflation devient alors une façon dissimulée d'augmenter les impôts.

Enfin, l'intégration de l'imposition des sociétés et des particuliers est très imparfaitement réalisée; les lacunes à ce chapitre ont été aggravées récemment puisque la diminution du crédit d'impôt pour dividendes n'a pas encore été assortie d'une diminution du taux d'impôt applicable aux sociétés. Comme nous l'avons montré aux chapitres 3 et 6, cette situation biaise les décisions d'investir et affecte donc directement la répartition des ressources.

Ceci étant dit, le régime actuel d'impôt sur le revenu des particuliers reste le moyen le plus progressif, direct, visible et efficace de financer une part importante des activités du gouvernement. Notre recherche dans ce domaine vise à définir une assiette fiscale plus uniforme et plus neutre qui permettra de remédier aux problèmes que nous venons d'évoquer.

Un impôt sur le revenu annuel

On peut d'abord se demander s'il ne faudrait pas miser sur une amélioration du régime actuel d'impôt sur le revenu annuel, en le rendant plus neutre. Les caractéristiques d'un tel régime, dans sa forme la plus complète, ont été présentées au chapitre 2. Malheureusement, un tel régime serait extrêmement complexe et comporterait beaucoup d'arbitraire, surtout en ce qui a trait aux règles d'attribution.

La liste des mesures de réforme requises pour en arriver à un régime d'impôt sur le revenu annuel global comprend l'adoption intégrale de la comptabilité d'exercice, l'intégration complète des impôts des particuliers et des sociétés, la pleine indexation, l'élimination de tous les mécanismes d'épargne enregistrée et d'étalement, ainsi qu'un traitement très complexe et plutôt arbitraire du logement, des biens de consommation durables et du capital humain. Cette liste, même partielle, donne une idée de l'ampleur des modifications nécessaires à la mise sur pied d'un tel régime. Les changements apportés récemment au régime d'impôt sur le revenu annuel aux États-Unis laissent subsister de nombreuses distorsions. En fait, aucun régime fiscal dont l'assiette est le revenu annuel n'est en mesure de supprimer complètement les entorses à la neutralité.

Nous avons signalé précédemment qu'il y a, sous le régime actuel d'impôt sur le revenu annuel, double imposition de l'épargne et de son rendement, quelle que soit la nature des actifs qui produisent un revenu. Au chapitre 4, nous avons examiné deux systèmes (l'imposition préalable et l'imposition des encaisses) susceptibles d'enrayer cette double imposition et d'en arriver à une assiette fiscale neutre sans pour autant compliquer le traitement fiscal des biens de consommation durables ou du capital humain. Dans les sections qui suivent, ces deux méthodes nous servent à jeter les bases d'un régime amélioré d'imposition du revenu des particuliers.

Un impôt sur la consommation ou sur le revenu de vie entière

L'imposition du revenu de vie entière permet à la fois de conserver les éléments du présent régime et de réaliser en bonne partie l'objectif de neutralité. En outre, en liant l'imposition des particuliers à la notion de revenu de vie entière, on peut rendre le système fiscal très voisin d'un régime d'impôt sur la consommation. En l'absence de transferts de richesse entre générations dans une perspective de vie entière, un impôt sur la consommation et un impôt sur le revenu seraient identiques. On reproche surtout à l'impôt sur la consommation de rendre possible les transferts, entre générations, de richesses accumulées en franchise d'impôt. Toutefois, si la totalité de l'épargne exonérée devient imposable au moment du décès, le traitement fiscal qui en résulte est identique à celui d'un impôt sur le revenu de vie entière, c'est-à-dire précisément le régime préconisé par le Conseil.

Le prélèvement d'un tel impôt sur le revenu de vie entière rend l'assiette fiscale neutre sans passer par les calculs compliqués que supposent la comptabilité d'exercice et l'indexation du revenu du capital; de même, on évite l'arbitraire des évaluations d'actifs. En outre, comme nous l'avons montré au chapitre 4, un traitement fiscal neutre au cours des années générerait des gains appréciables d'efficience économique. En premier lieu, l'imposition du revenu de vie entière suppose l'inclusion de tous les gains de capital (et la déduction de toutes les pertes de capital) comme le fait l'impôt sur le revenu annuel. Un tel régime suppose également un élargissement de l'assiette fiscale par l'élimination de nombreuses exemptions, déductions et exonérations spéciales.

Les changements qu'il faut apporter au traitement de l'épargne et de l'investissement pour passer à un impôt sur le revenu ou la consommation de vie entière sont à l'inverse de ceux requis par un impôt amélioré sur le revenu annuel. Par exemple, la déduction des contributions à des régimes d'épargne enregistrés ou celle des revenus en provenance d'épargnes non enregistrées ne seraient pas permises sous un régime d'impôt sur le revenu annuel pur, mais elle serait un élément essentiel du régime d'impôt sur le revenu ou la consommation de vie entière.

Imposition des encaisses et imposition préalable

Au chapitre 4, nous avons examiné les avantages de différentes méthodes d'imposition de l'épargne ou des placements, notamment l'imposition fondée sur les encaisses et l'imposition préalable. Suivant la méthode d'imposition fondée sur les encaisses, le revenu exclut toutes les sommes épargnées ou investies, mais il comprend toutes les sommes empruntées ou retirées des épargnes. L'assiette fiscale correspond donc au revenu total moins l'épargne nette. Pour appliquer cette méthode, il faudrait donc prévoir un mécanisme permettant d'enregistrer et de « désenregistrer » les avoirs aux fins de l'impôt, comme le prévoit déjà le régime actuel en matière de REER et de REP.

Pour adopter l'imposition des encaisses, il faudrait aussi recourir à une mesure jusqu'à maintenant inédite, à savoir l'emprunt enregistré. Un emprunt enregistré, comme toute somme retirée de l'épargne enregistrée, serait inclus dans l'assiette fiscale. Le remboursement

du principal et des intérêts serait déductible comme n'importe quelle contribution à un régime enregistré d'épargne. Ainsi, l'emprunt enregistré pourrait être considéré comme un retrait de l'épargne enregistrée destiné à être remplacé par des versements futurs. Les emprunts enregistrés seraient un mécanisme particulièrement utile pour les particuliers qui ont un revenu courant faible, mais qui prévoient un revenu futur plus élevé et n'ont pas d'épargne sous forme enregistrée qu'ils peuvent retirer. Les étudiants en sont un excellent exemple, de même que les femmes qui, pour avoir des enfants, se retirent provisoirement du marché du travail au début de leur carrière.

Selon la méthode d'imposition préalable, la part du revenu qui est épargnée est assujettie aux mêmes impôts que présentement, mais le rendement de l'épargne, qu'il soit sous forme d'intérêts, de dividendes, de gains de capital ou de loyers nets n'entre plus dans le revenu imposable. Sous le régime actuel d'impôt sur le revenu des particuliers, les biens de consommation durables, dont le logement occupé par son propriétaire, reçoivent le traitement fiscal suivant : le prix d'achat de l'actif n'est pas déductible mais le revenu théorique que produit cet actif n'est pas inclus dans le revenu imposable. Suivant l'imposition préalable, le produit d'un emprunt serait exclu de l'assiette fiscale et les remboursements ne seraient pas déductibles, tout comme c'est le cas actuellement pour les emprunts hypothécaires et les emprunts destinés à l'achat de biens de consommation.

L'épargne enregistrée

Bien que ces deux méthodes semblent réserver un traitement différent à l'épargne, il existe des similitudes que l'on peut mettre clairement en évidence par l'examen du traitement fiscal d'un REER. Prenons l'exemple d'un contribuable assujetti à un taux d'imposition marginal de 30 % et qui verse 1 000 $ à un REER. Supposons que le taux de rendement avant impôt est de 10 % et que le contribuable met fin au régime enregistré et en retire le produit après trois ans; le montant total de 1 331 $ est alors assujetti à un impôt de 339,30 $, laissant entre les mains du contribuable la somme de 931,70 $. La plupart connaissent bien cet aspect du fonctionnement d'un REER; néanmoins, on entend souvent parler d'échappatoire fiscale pour qualifier la contribution à ce type de régime. En réalité, la cotisation initiale au régime engendre une obligation fiscale qui sera acquittée lorsque les sommes seront retirées. En distinguant cette obligation fiscale du rendement sur l'épargne du contribuable, on obtient les résultats apparaissant au tableau 7-1. Ainsi, la contribution de 1 000 $ dans l'exemple entraîne une obligation fiscale de 300 $, laissant un montant net de 700 $ au contribuable. L'obligation fiscale et l'avoir du contribuable croissent tous les deux au taux applicable au REER. Si nous considérons uniquement le rendement que retire le contribuable, nous constatons que le résultat correspond à celui de l'imposition préalable; pour un revenu de 1 000 $, l'impôt à payer est de 300 $ et le revenu net de 700 $ croît à un taux de 10 %.

Tableau 7-1

Impôt à acquitter et rendement obtenu par le contribuable sur un REER

	Année			
	0	1	2	3
Impôt à acquitter	300 $	300 $	330 $	363,00 $
Intérêts		+ 30	+ 33	+ 36,30
Impôt total à acquitter				399,30 $
Rendement du contribuable	700 $	700 $	700 $	847,00 $
Intérêts		+ 70	+ 77	+ 84,70
Rendement net du contribuable				931,70 $

Les deux méthodes, à savoir l'imposition des encaisses et l'imposition préalable, produisent le même résultat par des mécanismes différents. Dans les deux cas, le rendement après impôt de l'épargne est fonction du rendement avant impôt, de sorte que l'écart de rendement attribuable à l'impôt et la distorsion de l'épargne inhérente à l'impôt sur le revenu annuel sont éliminés. L'une ou l'autre méthode est essentielle à l'application d'un impôt sur le revenu ou la consommation de vie entière parce qu'elle simplifie le traitement fiscal des actifs et permet aux contribuables d'étaler eux-mêmes l'impôt à payer sur une période plus longue qu'une année.

En termes très simples, il y a étalement de l'impôt lorsque le taux d'imposition marginal est constant la vie durant. L'étalement s'effectue par l'enregistrement des emprunts ou des retraits de régimes enregistrés d'épargne durant les années à faible revenu et par la cotisation à des régimes enregistrés d'épargne ou le remboursement d'emprunts enregistrés au cours des années de revenu élevé. Une fois l'impôt étalé par le recours aux mécanismes d'enregistrement, le contribuable peut obtenir le flux de consommation voulu au moyen de l'épargne et des emprunts non enregistrés. Si le contribuable abuse de l'étalement par de trop fortes cotisations à des régimes enregistrés d'épargne qui abaissent trop son taux d'imposition marginal durant les années de revenu élevé, il sera pénalisé par un taux d'imposition marginal plus élevé dans l'avenir, lorsque ces épargnes seront retirées.

Même si, en principe, l'une et l'autre méthodes peuvent servir d'assise à une réforme du régime d'imposition des particuliers, le Conseil n'est pas indifférent quant à celle qui devrait être retenue. Dans l'exemple qui précède, l'équivalence apparente découle du fait que le taux d'imposition reste constant et que le rendement de l'épargne ou des placements ne comporte pas de profit économique. Ce n'est pas nécessairement le cas dans la réalité, compte tenu de la variabilité des rendements et de l'existence de taux progressifs d'imposition. Seule la méthode de comptabilité de caisse permet de taxer le profit économique au taux approprié[1]. En effet, si l'imposition préalable était seule appliquée, il en résulterait un impôt sur le revenu du travail plutôt qu'un impôt sur la consommation ou le revenu de vie entière. Pour cette raison, il faut en restreindre l'usage dans l'imposition des avoirs autres que les biens de consommation durables ou le logement.

Transfert de richesse

Comme nous l'avons signalé précédemment, les impôts sur la consommation ou le revenu de vie entière sont interchangeables seulement si la totalité du revenu de vie entière est dépensé, c'est-à-dire si le contribuable ne reçoit pas d'héritage ou de cadeaux, et ne lègue rien. C'est par le traitement des dons, des héritages et des legs que se distinguent les deux assiettes fiscales. Malheureusement, les études portant sur ces phénomènes sont demeurées jusqu'ici peu concluantes, de sorte que de nombreuses questions restent sans réponse[2]. Par exemple, on ne s'entend pas sur la définition d'un legs, à savoir s'il s'agit ou non d'un acte de consommation du donateur en plus d'être un transfert de richesses au légataire. Face à ce niveau d'ambiguïté et de controverse, il semble inutile de tenter de formuler des définitions qui seraient acceptables pour tous. Nous insisterons plutôt sur le traitement des avoirs imposés d'avance ou détenus sous forme d'actifs enregistrés en considérant les legs comme des transferts de richesses du donateur au légataire, conformément aux pratiques canadiennes actuelles.

Pour clarifier, examinons le cas des avoirs enregistrés qui restent au décès de leur propriétaire. À cause de la déduction d'impôt accordée au moment de l'enregistrement de l'épargne, ces fonds n'ont jamais été imposés. En régime d'impôt sur la consommation, le montant total pourrait être réinvesti dans un régime enregistré appartenant à l'héritier. L'impôt ne frapperait cet héritage qu'au moment où l'héritier mettrait fin au régime, retirerait les fonds, et les dépenserait; l'impôt serait alors prélevé au taux marginal applicable à l'héritier. En régime d'imposition du revenu sur la durée de vie, au contraire, la totalité des avoirs enregistrés, y compris les intérêts accumulés au sein du régime, deviendraient immédiatement imposables au taux marginal du défunt. Aucun autre impôt ne serait exigé par la suite.

Le traitement fiscal diffère quelque peu en régime d'imposition préalable. En régime d'impôt sur la consommation, la valeur des avoirs imposés d'avance est déductible pour le donateur, mais imposable pour l'héritier. En régime d'imposition du revenu sur la durée de vie, la valeur des avoirs imposés d'avance n'est pas déductible pour le donateur ni imposable pour l'héritier. Le problème d'exonération totale est inhérent au régime d'imposition préalable, que l'assiette fiscale soit la consommation ou le revenu de vie entière. Pour garder le régime simple, il faudrait limiter les fuites de consommation ou de revenu en restreignant l'imposition préalable et en acceptant que des fuites minimes sont inévitables.

Dans la perspective décrite ci-dessus, le régime actuel présente de nombreuses caractéristiques d'un régime d'imposition du revenu sur la durée de vie. L'enregistrement de l'épargne prend fin et constitue un revenu imposable au moment du décès du détenteur, sauf lorsque l'épargne est réinvestie par le conjoint; la méthode d'imposition préalable est appliquée en pratique dans le cas de la déduction limitée pour intérêts et dividendes. Ces caractéristiques nous fournissent un point de départ pour analyser la réforme du traitement fiscal de l'épargne et de l'investissement.

Comment devrait-on imposer le revenu de vie entière ?

Pour passer à un régime d'imposition du revenu de vie entière, il faudrait modifier le traitement fiscal réservé présentement aux gains et aux pertes de capital. Dans le système actuel, la justification de l'inclusion de la moitié des gains de capital dans le revenu imposable était d'assurer – grosso modo – le même traitement fiscal aux gains de capital et aux dividendes, compte tenu de l'effet combiné de l'impôt sur le revenu des particuliers et de celui sur les bénéfices des sociétés. En raison des modifications proposées à l'impôt des sociétés au chapitre 6 – en particulier la réduction du crédit pour dividendes de 50 % à 33,3 % –, il faudrait que la totalité des gains de capital soit incluse dans le revenu pour assurer une égalité de traitement entre gains de capital et revenus d'intérêts et dividendes. Ce traitement fiscal est précisément celui qu'il faut adopter, en principe, dans n'importe quel régime utilisant une assiette fiscale globale. Parallèlement, les pertes de capital, qui peuvent uniquement être déduites des revenus de placement à l'heure actuelle, devraient être déductibles du revenu total.

En plus de rendre l'assiette fiscale plus neutre, la pleine imposition des gains de capital simplifierait le régime. Si les gains de capital n'étaient plus assujettis à un traitement spécial, de nombreux règlements destinés à empêcher l'arbitrage deviendraient inutiles et les décisions en matière de planification seraient prises plus facilement en fonction de considérations économiques, sans complications fiscales. En plus de s'accompagner d'un traitement plus neutre, la pleine déduction des pertes de capital du revenu global offrirait une incitation à prendre des risques.

Proposer la pleine imposition des gains de capital et l'élimination de l'exemption actuelle de 500 000 $ pour la vie entière aurait pour effet, en l'absence d'autres mesures, d'aller à l'encontre d'un objectif que s'est donné le Conseil lorsqu'il a entrepris cette étude de la réforme fiscale, à savoir le maintien de la neutralité aussi bien sur le plan des rentrées de recettes gouvernementales que sur celui de la répartition des revenus. Toutefois, la neutralité au chapitre de la répartition des revenus pourrait être rétablie de façon générale en abaissant les taux marginaux les plus élevés de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers. D'après les calculs effectués par le Conseil, il faudrait hausser les plafonds s'appliquant à l'épargne enregistrée et réduire les deux taux marginaux les plus élevés de 34 à 30 % et de 30 à 28 % pour que l'inclusion des gains de capital dans le revenu imposable n'ait pas d'effet important sur le plan de la répartition.

L'expansion des régimes d'épargne enregistrés constituerait le principal instrument qui permettrait de s'orienter vers un régime d'imposition du revenu de vie entière. Le recours à ces régimes permet aux contribuables d'étaler l'impôt de manière efficiente; leur rôle est d'autant plus important que le revenu varie considérablement d'une année à l'autre et sur toute la durée de vie. La possibilité de déduire l'épargne enregistrée pendant les années de revenu élevé et d'acquitter l'impôt sur les retraits au cours des années de faible revenu permettrait au contribuable de régulariser son flux de revenu et de créer son propre régime d'impôt à taux uniforme. Toutefois, la progressivité du régime demeurerait intacte puisque les contribuables dont le revenu sur la durée de vie est plus élevé seraient imposés à des taux plus élevés que ceux dont le revenu sur la durée de vie est plus faible. En outre, le traitement fiscal de l'épargne détenue dans un régime enregistré n'impliquerait pas les distorsions inhérentes à un impôt sur le revenu annuel. L'enregistrement présente donc deux caractéristiques souhaitables, soit l'étalement de l'impôt et le traitement neutre de l'épargne.

À l'heure actuelle, les REER et les REP sont les deux principales formes d'épargne enregistrée. Il existe dans les deux cas des restrictions touchant le type de revenu admissible, l'âge, les montants et les taux de cotisation. Si un régime d'imposition du revenu sur la durée de vie était adopté, le rôle de l'épargne enregistrée ne se limiterait pas uniquement à servir d'instrument pour accumuler des rentes de retraite. Les limites d'âge seraient supprimées et les cotisations seraient établies en fonction non plus du revenu gagné mais du revenu global.

Il faudrait également supprimer toute limite quant au montant des cotisations. Bien qu'une limite suffisamment élevée pourrait permettre un étalement raisonnable de l'impôt, elle ne suffirait pas à garantir la neutralité du traitement fiscal de l'épargne. Un contribuable bien nanti dont le revenu est variable mais toujours supérieur au niveau auquel s'applique le taux marginal le plus élevé bénéficierait, par définition, de l'étalement de l'impôt. Toutefois, son épargne devrait être aussi assujettie à un traitement fiscal neutre, c'est-à-dire qu'elle ne devrait être imposée qu'une seule fois.

Le report de l'impôt à payer sur l'épargne enregistrée entraîne un report équivalent des recettes du gouvernement, une diminution des liquidités et une hausse des besoins de trésorerie. L'adoption soudaine d'un impôt sur le revenu de vie entière pourrait créer, pour les gouvernements, des carences de liquidités telles qu'il serait nécessaire de hausser les taux d'impôt à court terme pour ensuite les abaisser graduellement à mesure que le nouveau régime se dirigerait vers l'équilibre. Pour éviter ces problèmes de transition, il faudrait accroître graduellement les taux de cotisation et supprimer graduellement les limites touchant les montants admissibles à l'épargne enregistrée. Pour ce qui est du taux souhaitable des cotisations, il semble – en raison des fluctuations de revenu annuel signalées au chapitre 4 – qu'un taux d'environ 30 % permettrait de réaliser l'étalement de l'impôt. À lui seul, ce taux de cotisation ne serait pas suffisamment élevé pour déclencher le mécanisme de l'impôt minimum actuel et ainsi annuler en partie l'étalement visé.

Bon nombre des limites actuelles que présentent les REER et les REP continueraient d'exister sous un régime d'imposition du revenu de vie entière. Il se peut que le mécanisme de l'enregistrement ne soit pas applicable à certaines catégories d'avoirs, notamment les biens de consommation durables et les logements occupés par leur propriétaire. Dans ces cas, s'il est facile de déterminer le prix d'achat qui servirait à l'enregistrement de ces avoirs, les retraits, eux, se font sous la forme de services dont la valeur devrait être entièrement imputée. Ces avoirs ne devraient donc pas faire l'objet d'une comptabilité de caisse; il faudrait plutôt les assujettir à l'imposition préalable, c'est-à-dire au traitement fiscal actuel.

Il existe d'autres catégories d'actifs qui ne devraient probablement pas être traitées suivant la méthode de

comptabilité de caisse. C'est le cas notamment d'une gamme d'actifs détenus en vertu de relations privilégiées et dont la valeur dépend en bonne partie du détenteur. L'enregistrement et la déduction immédiate de ces actifs pourraient donner lieu à des abus, à moins de consacrer beaucoup de ressources à la surveillance du système.

À l'heure actuelle, on limite à 10 % la part des actifs étrangers au sein d'un REER. Nous n'avons pas étudié cette disposition et nous ne proposons donc pas qu'elle soit modifiée[3]. En fait, l'ensemble des règlements qui, au cours des années, ont été mis en place pour régir le fonctionnement et l'imposition des avoirs enregistrés devraient probablement être maintenus si la possibilité d'avoir recours à ce type d'actifs était élargie en adoptant l'impôt sur le revenu de vie entière.

Pour adopter un véritable impôt sur le revenu de vie entière, il faudrait aussi prévoir un mécanisme d'emprunts enregistrés. Le régime actuel renferme très peu de mesures de ce genre, sauf qu'il permet certains emprunts sur les polices d'assurance-vie, de même que certains emprunts par les actionnaires de sociétés. Comme nous l'avons déjà indiqué, le produit de l'emprunt serait incorporé au revenu imposable l'année de l'emprunt et les remboursements futurs du capital et des intérêts seraient déductibles. Du point de vue du régime fiscal, les modalités d'emprunt sont sans importance; on suppose que les prêteurs procéderaient avec la circonspection habituelle et que les personnes qui n'ont évidemment pas les moyens de rembourser ces emprunts ne pourraient les contracter. Les restrictions imposées sur les emprunts enregistrés ne devraient pas être plus rigoureuses que celles qui s'appliquent aux retraits sur l'épargne enregistrée.

À cet égard, il pourrait y avoir une retenue fiscale semblable à celle qui s'applique aux sommes retirées de l'épargne enregistrée, pour des raisons similaires, puisque le principal emprunté comporterait une obligation fiscale.

La deuxième méthode d'imposition de l'épargne et des placements qui pourrait être appliquée sous un régime d'impôt sur le revenu de vie entière est celle de l'imposition préalable. Bien que la méthode de comptabilité de caisse ou d'enregistrement de l'épargne soit parfaitement compatible avec un barème de taux progressifs, la méthode d'imposition préalable ne l'est pas. En outre, contrairement à la méthode de comptabilité de caisse, celle de l'imposition préalable permet au profit économique d'échapper à l'impôt. Pour ces deux raisons, il faut en limiter l'utilisation.

Supposons, par exemple, qu'un contribuable choisit d'acquérir un actif qui présente des risques sérieux et la possibilité de réaliser des gains importants. Suivant la méthode de comptabilité de caisse, les gains seraient réalisés sous une forme enregistrée et deviendraient imposables au taux marginal applicable au moment de leur retrait. Suivant la méthode de l'imposition préalable, le placement initial est imposé, mais la totalité des rendements s'accumulent en franchise d'impôt et n'entraînent jamais d'obligation fiscale. Ceci revient à dire que les gains réalisés auraient été effectivement imposés au taux applicable au moment du placement, même si ces gains étaient suffisants pour faire passer le contribuable à une tranche d'imposition supérieure. En d'autres termes, les gains seraient alors imposés à un taux trop faible[4]. Il va sans dire que, dans le cas de pertes importantes, l'impôt exigible serait trop élevé.

Ainsi, les deux méthodes d'imposition du revenu dépensé sont équivalentes en termes de la valeur actuelle ex ante, mais les résultats observés après coup pourraient, eux, être fort différents. L'adoption de la méthode d'imposition préalable exige la redéfinition des concepts classiques d'équité fiscale. Du point de vue de l'équité verticale, il ne semble pas raisonnable de prélever les mêmes impôts de personnes qui ont les mêmes attentes, mais obtiennent des résultats très différents. Toutefois, l'équité est partiellement préservée dans la mesure où les contribuables peuvent étaler l'impôt en ayant recours à l'épargne enregistrée.

Pourquoi alors est-il justifié de considérer la méthode d'imposition préalable ? D'abord, un tel traitement des biens de consommation durables et du logement des propriétaires-occupants est justifié par sa très grande simplicité. À cause de la nécessité de calculer le revenu théorique annuel que produisent ces biens, l'utilisation de la méthode de comptabilité de caisse serait, pour la plupart des contribuables, compliquée, coûteuse et très arbitraire.

En outre, l'application de cette méthode à certains avoirs est essentielle pour permettre aux contribuables de bien étaler eux-mêmes l'impôt à payer en choisissant le profil de consommation voulu. Au cours de leur vie, les contribuables épargnent en vue de faire face aux imprévus ou d'effectuer des achats importants, comme l'acquisition d'une automobile ou d'une maison; s'ils doivent pour ce faire retirer des montants importants de comptes enregistrés, leur capacité d'étalement de l'impôt s'en trouvera réduite. La possibilité d'accumuler de l'épargne sous forme non enregistrée et de la dépenser permet à la fois d'étaler l'impôt et de choisir le profil de consommation voulu; il s'avère donc nécessaire de prévoir qu'un certain montant d'épargne soit assujetti à l'imposition préalable.

Il existe deux façons d'imposer d'avance l'épargne effectuée en vue d'acquérir des actifs financiers. Premièrement, la méthode de l'imposition préalable pour-

rait être appliquée à des avoirs désignés qui ne peuvent pas engendrer de profit économique. Ces actifs prendraient la forme de moyens d'épargne non négociables à valeur fixe, notamment les comptes en banque, les certificats de dépôt, les certificats de placements, les obligations d'épargne du Canada et autres instruments semblables. Limiter les titres admissibles à l'imposition préalable à ceux que nous venons d'énumérer restreindrait de façon indue les moyens d'étalement de l'impôt que peuvent choisir les contribuables. En outre, il faudrait restreindre l'utilisation de ces instruments et prévoir des mesures de transition pour éviter des gains imprévus par les détenteurs actuels, une chute des recettes gouvernementales et des ruptures sur le marché des capitaux.

Nous proposons plutôt de retenir la méthode de l'imposition préalable pour tous les types d'actifs, y compris les titres et les actions de sociétés, le logement locatif et d'autres types de placements. Ainsi, il faudrait incorporer à l'assiette fiscale, comme c'est actuellement le cas, la totalité du rendement du capital provenant d'actifs non enregistrés, à savoir les intérêts, les dividendes, le revenu locatif net et les gains de capital réalisés au moment de la vente ou présumés réalisés au moment du décès. La méthode de l'imposition préalable pourrait alors être appliquée au moyen d'une déduction unique englobant toutes les formes de rendement du capital et dont le montant serait suffisamment élevé pour permettre un étalement raisonnable de l'impôt par les contribuables. La déduction pour intérêts et dividendes, que prévoit le régime actuel et qui a été accordée au milieu des années 70 comme mesure spéciale de correction pour tenir compte de l'inflation, pourrait être utilisée à cette fin si elle était élargie pour devenir applicable à toutes les formes de rendement du capital, à condition qu'elle soit majorée et indexée pour tenir compte de l'inflation. La déduction des intérêts afférents aux emprunts destinés à financer l'achat d'actifs financiers non enregistrés devrait aussi servir à réduire d'un montant égal la déduction pour rendement du capital. De plus, par souci de simplicité, il faudrait continuer d'exclure des gains de capital ceux obtenus lors de la vente d'un logement occupé par son propriétaire.

La détermination du plafond s'appliquant à la déduction pour le rendement du capital serait une question de jugement. En plus des justifications mentionnées ci-dessus pour imposer une telle limite, il faut tenir compte du fait que l'unité d'imposition est l'individu. Si le montant de la déduction pour rendement du capital était trop élevé, les règles d'attribution qui, semble-t-il, renferment déjà de nombreuses échappatoires pourraient devenir encore moins efficaces. Le resserrement des règles d'attribution aurait pour effet d'en accroître la complexité, mais sans en améliorer nécessairement l'efficacité. Étant donné ces considérations, la déduction pour rendement du capital pourrait être établie à environ 2 000 $ par an.

En fait, les limites que nous avons proposé de fixer dans le cadre de l'imposition des encaisses ou de l'imposition préalable du revenu des particuliers ne conduiraient vraisemblablement pas à la mise en place d'un régime complet d'imposition du revenu de vie entière, même si la grande majorité des contribuables serait de fait assujettie à ce traitement fiscal. L'imposition de plafonds signifie que certaines formes d'épargne ou de placement ne seraient pas imposées suivant le principe du revenu de vie entière parce qu'une ou l'autre contrainte serait opératoire ou parce que l'actif, de par sa nature, ne pourrait pas être enregistré. Ces formes d'épargne ou de placement recevraient automatiquement le traitement réservé aux actifs non enregistrés sous le régime actuel.

Inflation et indexation

L'un des reproches adressés au régime actuel est qu'il taxe un rendement du capital essentiellement fictif parce qu'imputable uniquement à l'inflation. Ces dernières années, les taux d'inflation élevés ont entraîné certaines des distorsions les plus importantes dans le régime fiscal.

Jusqu'à tout récemment, le régime d'imposition des particuliers prévoyait l'indexation plus ou moins complète des revenus de travail. Le traitement fiscal du rendement du capital a été beaucoup plus inégal. Le traitement fiscal de l'épargne enregistrée incorpore une indexation automatique comme c'est le cas des revenus de travail; par contre, le rendement de l'épargne non enregistrée est imposé selon les rendements nominaux et non selon les rendements réels.

Puisque le régime proposé ne se prête pas à l'application uniforme de la comptabilité de caisse, il faudrait, pour en arriver à la pleine indexation, indexer le rendement du capital obtenu sur l'épargne non enregistrée. Bien que cette indexation soit souhaitable économiquement, nous n'en proposons pas l'adoption en raison des difficultés pratiques qu'elle soulève. Nous proposons plutôt d'accroître la possibilité de recourir à l'épargne enregistrée, pour laquelle l'indexation est automatique, ce qui permettrait d'améliorer l'indexation de l'ensemble du régime d'imposition des particuliers, pourvu que soient pleinement indexées les tranches d'imposition, les déductions et les exemptions. Il serait donc souhaitable d'éliminer les restrictions actuelles touchant l'indexation et de la rétablir intégralement. De plus, il faudrait indexer pleinement la déduction pour le rendement du capital.

Conclusion

Dans le présent chapitre, nous avons examiné certains changements qu'il faudrait apporter au régime actuel d'imposition des particuliers pour passer à un impôt sur le revenu de vie entière. La plupart des changements consisteraient à élargir graduellement la portée des mesures existantes. Il s'agit donc d'une évolution, plutôt que d'une révolution, comme ce serait le cas si on voulait adopter un régime neutre et complet d'imposition du revenu annuel.

Pour diverses raisons, il ne nous semble pas pratique d'éliminer complètement les restrictions à l'application de la comptabilité de caisse : les nouvelles limites devraient être introduites graduellement.

Nous avons proposé d'accroître graduellement les limites des sommes admissibles à des régimes enregistrés d'épargne, de façon à les éliminer complètement à plus long terme; toutefois, il faudrait continuer à limiter le taux annuel des cotisations admissibles, en fonction du revenu total. Parallèlement, il ne faudrait pas modifier le genre d'actif admissible au traitement prévu pour les actifs enregistrés avant d'avoir soigneusement étudié ce qu'il en coûterait pour mettre en place des mesures destinées à éviter les abus. Pour ce qui est des emprunts, il faudrait prévoir la possibilité d'instituer un régime d'enregistrement aux fins de l'impôt.

De façon générale, le logement occupé par le propriétaire et les biens de consommation durables devraient seuls continuer de faire l'objet d'une imposition préalable. Dans le cas des actifs financiers non enregistrés, toutefois, la méthode de l'imposition préalable pourrait être partiellement appliquée d'abord, en étendant la déduction pour intérêts et dividendes à toutes les formes de rendement du capital, de même qu'en augmentant et en indexant la déduction autorisée.

Quelle que soit l'assiette fiscale retenue, certains changements s'imposent pour la rendre plus neutre. Ces changements consistent notamment à inclure dans l'assiette fiscale la totalité des gains de capital, à éliminer la déduction à vie de 500 000 $ pour gains de capital et à permettre la déduction de la totalité des pertes de capital. Le régime devrait être pleinement indexé et l'indexation devrait s'appliquer à la déduction pour rendement du capital et à la déduction pour revenus du travail. Les mesures d'intégration des impôts des particuliers et des sociétés qui ont été proposées au chapitre 6 devraient être appliquées pour que les intérêts et les dividendes reçoivent le même traitement fiscal que l'épargne enregistrée. Enfin, pour ne modifier ni les recettes gouvernementales ni la répartition des revenus, il faudrait abaisser les taux marginaux d'imposition les plus élevés s'appliquant présentement au revenu des particuliers.

Cet ensemble de mesures contribuerait à améliorer l'efficience et l'équité horizontale et à simplifier le régime. L'assiette fiscale serait plus neutre, les décisions d'épargner subiraient moins de distorsions, les personnes pourraient plus facilement étaler leurs revenus au cours de leur existence et, enfin, comme nous l'avons vu au chapitre 4, les gains attribuables à une augmentation de l'efficience pourraient être très considérables.

8 Les impôts indirects

À première vue, il ne semble guère y avoir de rapport entre les impôts sur le rendement du capital et les taxes sur les produits. En dépit des apparences, toute discussion sur la réforme du régime d'imposition du rendement du capital est incomplète si la question des impôts indirects n'est pas abordée.

Les divers types d'impôts indirects

Les impôts indirects se distinguent en ce qu'ils ignorent la capacité contributive des individus en cause. L'acheteur d'un produit frappé d'une taxe doit l'acquitter, qu'il soit riche ou pauvre, jeune ou vieux, marié ou célibataire, chômeur ou actif, visiteur ou résidant. Par contre, les impôts directs peuvent être établis plus ou moins en fonction de la capacité de payer de chaque contribuable, étant donné qu'ils frappent des personnes plutôt que leurs achats.

Bien entendu, on peut concevoir un impôt indirect, capable de prendre en considération quelques-unes des caractéristiques propres à chaque contribuable. Ainsi, l'exonération de taxe de vente dont bénéficient les vêtements d'enfant peut équivaloir à peu près à la déduction pour enfants à charge prévue dans le cadre de l'impôt sur le revenu. De même, la perception d'impôts indirects plus élevés sur les produits de luxe que sur les produits essentiels peut conduire aux mêmes résultats qu'un impôt progressif sur le revenu. Cependant, ce n'est que dans une mesure restreinte que la fiscalité indirecte peut se substituer avec succès à la fiscalité directe. Par exemple, les vêtements d'enfant peuvent être achetés par une personne sans enfant qui désire les offrir en cadeau, ou encore ils peuvent être portés par des adultes.

Il n'en reste pas moins que, dans une certaine mesure, les impôts indirects équivalent aux impôts directs. Une personne ayant un revenu de 100 $ peut être tenue de remettre 20 $ à l'État et de ne dépenser que 80 $ parce que son revenu de 100 $ est frappé d'un impôt sur le revenu de 20 % ou d'acquitter une taxe de 25 % sur des dépenses de consommation de l'ordre de 80 $. Cette identité, toutefois, est limitée par certaines complications techniques relatives à l'épargne, à l'investissement et à l'amortissement. Nous aborderons cette question plus loin.

Dans chaque transaction, l'obligation d'acquitter la taxe de vente peut être assignée à l'acheteur, au vendeur ou aux deux. De toute façon, les répercussions économiques de la taxe ne dépendent pas du choix de la partie légalement tenue de l'acquitter, mais uniquement de l'ampleur de la différence qu'elle entraîne entre le prix payé par l'acheteur et le prix obtenu par le vendeur. De même, quand il s'agit d'une taxe indirecte d'application générale, le choix de la partie légalement assujettie à l'impôt ne change rien aux frais d'administration et d'observance.

Taxes indirectes : produits importés et exportés

On prétend parfois qu'il n'est pas indifférent d'imposer le paiement de la taxe à l'acheteur plutôt qu'au vendeur, quand le commerce extérieur joue un rôle important, comme c'est le cas au Canada. Dans cette optique, on doit choisir entre deux principes de perception d'impôts indirects sur les produits canadiens et étrangers : le principe de la « destination » ou celui de « l'origine ». Selon le principe de la destination, les produits sont imposés là où ils sont consommés et non pas là où ils sont fabriqués; par conséquent, les importations sont taxées et les exportations sont exonérées. L'inverse est vrai si l'on adopte le principe de l'origine, du fait que les produits sont taxés au point de production, indépendamment de leur utilisation. La différence entre ces deux « principes » équivaut à celle qui existe entre les impôts perçus auprès des acheteurs et les impôts perçus auprès des vendeurs, ou encore à la différence entre les impôts sur le revenu et les impôts sur les dépenses. Ainsi, toutes ces approches conduisent aux mêmes résultats si on perçoit dans chaque cas des impôts à taux uniforme d'application générale et que la balance commerciale est en équilibre.

Il peut sembler qu'une taxe perçue selon la destination encouragerait les exportations, tandis qu'une taxe perçue selon l'origine stimulerait les importations. La distorsion introduite par l'un ou l'autre régime serait temporaire; si le gouvernement n'intervenait pas, ce phénomène durerait uniquement le temps qu'il faut pour que les taux de change s'ajustent. La perception d'une taxe selon la destination aurait pour effet de faire monter la valeur du dollar canadien; la variation du taux

de change compenserait donc entièrement la distorsion introduite par cet impôt indirect. Les facteurs qui expliquent cette identité sont les mêmes que ceux qui sous-tendent l'équivalence entre l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les dépenses, comme l'illustre l'exemple ci-dessus. De même, si les importations (dépenses) étaient imposées plutôt que les exportations (revenus), le taux de change monterait suffisamment pour maintenir le volume des échanges internationaux.

Les taxes d'accise

Comme nous le verrons plus loin, l'argument en faveur d'un impôt indirect sur la consommation est fonction de la nature du régime existant d'imposition directe, à savoir s'il s'agit d'un régime complet d'impôt sur le revenu des particuliers ou d'un impôt sur les dépenses. Toutefois, le choix d'un impôt direct ne doit pas influer sur la décision d'utiliser les taxes d'accise. Dans une certaine mesure, les taxes d'accise peuvent servir à mettre en place une forme d'imposition fondée sur les avantages reçus. Par exemple, en percevant des taxes sur la consommation d'essence dans le but de financer les dépenses occasionnées par les travaux de construction et d'entretien du réseau routier, l'État frappe les usagers du réseau d'un impôt proportionnel aux avantages qu'ils en retirent. Les taxes perçues en retour d'avantages précis permettent, dans une certaine mesure, de solutionner les questions de savoir combien le gouvernement doit dépenser et qui doit payer la note.

Pour justifier l'imposition de certaines taxes d'accise comme celles qui frappent le tabac et l'alcool, les partisans de ces taxes affirment qu'une consommation exagérée de ces produits fait du tort aux personnes, aux tierces parties ou à l'ensemble de la société. Quand ils sont tenus d'acquitter des taxes d'accise élevées, les consommateurs prennent conscience des coûts liés à ces produits et restreignent leur consommation.

De plus, les taxes d'accise peuvent contribuer à la réalisation d'objectifs d'équité, à condition qu'elles frappent des articles susceptibles d'être surtout consommés par les bien nantis. Dans le passé, elles ont souvent été perçues sur les produits de luxe. Par exemple, dans l'Angleterre du 17e siècle, le gouvernement jugeait que des taxes sur la soie, le café et les journaux étaient plus progressives qu'un impôt d'un shilling par habitant. Même si le recours à des taxes sur les produits de luxe a pour effet d'imposer des fardeaux fiscaux différents sur les contribuables qui ont des revenus identiques mais des goûts différents, cette forme d'imposition peut favoriser l'équité verticale du système fiscal en alignant les charges fiscales sur la capacité de payer des contribuables.

Les taxes de vente d'application générale

On doit nuancer ce qui précède du fait qu'un produit peut être taxé à diverses étapes de la production, c'est-à-dire pour tenir compte du fait que des biens taxés servent à la production d'autres biens qui le seront également. À la fin du cycle de production et de distribution, les biens sont vendus soit à un consommateur soit à un investisseur, plus vraisemblablement à une société. L'assiette d'un impôt indirect perçu uniquement à ce dernier stade sur tous les produits à l'exception des biens d'investissement (qui sont en réalité des facteurs de production), comprendrait l'ensemble des achats de biens et de services de consommation. Un tel impôt est ce que nous entendons par l'expression « taxe de vente au détail d'application générale ».

Sauf exception, les impôts perçus à plusieurs stades du cycle de production et de distribution ont tendance à nuire considérablement à l'utilisation efficiente des ressources économiques. Un impôt sur les facteurs intermédiaires qui exerce une incidence sur le choix des techniques de production incitera les entreprises à procéder à une intégration verticale de leurs activités et l'on observera vraisemblablement des variations imprévues et arbitraires des prix chargés aux consommateurs. Une exception à cette règle est la taxe à la valeur ajoutée (TVA). Sous ce régime, les achats de facteurs intermédiaires auprès d'autres entreprises sont exonérés d'impôt. Une TVA qui tiendrait également compte de l'amortissement des biens d'équipement aurait pour assiette le revenu national net et entraînerait à peu près les mêmes répercussions sur le plan économique qu'un impôt général sur le revenu. Par ailleurs, si, au lieu d'exonérer seulement l'amortissement des biens d'équipement, la TVA prévoyait aussi la déduction de toutes les dépenses d'achat de biens d'équipement l'année même où ces dépenses ont été engagées, elle équivaudrait alors à un impôt sur le revenu consommé. En exemptant immédiatement toutes les dépenses d'équipement, la TVA s'appliquerait uniquement à la production de biens et de services de consommation. Ce type de TVA est en vigueur en Europe.

Comparaisons internationales

Comme l'indique le tableau 8-1, le Canada a recours aux impôts indirects dans une plus large mesure que d'autres pays membres de l'OCDE. Les taxes d'accise sont responsables de cet état de chose, surtout en raison des taxes exceptionnellement élevées qui, au Canada, frappent le tabac et l'alcool (les chiffres du tableau comprennent les bénéfices des entreprises provinciales qui ont le monopole de la vente d'alcool). Au Canada, on utilise à peu près autant les impôts indirects d'application générale qu'en Europe mais beaucoup plus qu'aux

États-Unis où l'administration fédérale n'impose pas de taxe de vente au niveau du fabricant. Comme chaque pays a sa propre façon de définir et d'évaluer l'assiette fiscale, il est impossible de comparer directement les taux d'imposition. Au tableau 8-1, l'ensemble des impôts indirects sont exprimés en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), qui sert ici de dénominateur commun ou d'assiette fiscale comparable. Considérée de cette façon, l'utilisation des impôts indirects au Canada est finalement assez proche des pratiques européennes. Plus encore, avec la suppression récente de la taxe sur les exportations de pétrole, la part qu'occupent les impôts indirects dans le PIB du Canada est probablement inférieure à celle observée dans la plupart des pays d'Europe.

Tableau 8-1

Impôts indirects, Canada et autres pays de l'OCDE, 1984
En pourcentage

	Proportion des recettes fiscales totales provenant de :		Ensemble des impôts indirects en proportion :	
	Taxes d'application générale	Taxes sélectives	Des recettes fiscales totales	Du produit intérieur brut
Canada	12,1	20,7	32,7	11,0
France	19,9	8,9	28,7	13,1
Allemagne	16,8	10,3	27,1	10,2
Japon	–	15,1	15,1	4,1
Pays-Bas	15,7	9,7	25,5	11,6
Nouvelle-Zélande	12,4	14,7	27,1	8,4
Suède	13,4	11,7	25,1	12,7
Suisse	9,3	9,6	18,9	6,1
Royaume-Uni	14,7	15,8	30,5	11,7
États-Unis	7,3	10,9	18,2	5,3
Moyenne[1]	13,8	16,2	30,0	11,2

1 Moyenne non pondérée des pourcentages applicables à 23 pays membres de l'OCDE.

SOURCE Organisation de coopération et de développement économiques, *Statistiques de recettes publiques des pays membres de l'OCDE, 1965-1985*, Paris, OCDE, 1986.

Modifier la structure du régime fiscal

Dans des chapitres antérieurs, nous avons discuté des avantages que présente l'application d'un impôt sur la consommation et de mesures – tels l'enregistrement de l'épargne et l'imposition préalable – qui transformeraient le régime d'impôt sur le revenu des particuliers en un régime fiscal s'apparentant davantage à un mode d'imposition directe des dépenses de consommation de vie entière. Nous passons maintenant à l'examen de l'imposition indirecte de la consommation par l'entremise d'une taxe de vente ou d'une taxe à la valeur ajoutée d'application générale.

Aucun analyste sérieux ne recommande de remplacer complètement l'impôt sur le revenu par une taxe de vente d'application générale. Il est habituellement recommandé aux gouvernements de modifier la structure du régime fiscal en substituant en partie à l'impôt sur le revenu un impôt indirect sur la consommation. Selon les partisans de cette formule, sa mise en œuvre entraînerait une diminution des taux marginaux de l'impôt sur le revenu, ce qui aurait pour effet d'inciter les gens à travailler et à épargner davantage, en plus d'augmenter l'équité horizontale en aidant à réduire l'évitement et l'évasion fiscale. Cette liste d'avantages est impressionnante, mais il semble peu probable qu'on puisse vraiment les obtenir.

À l'appui de leur thèse, les tenants d'un impôt indirect plus important soutiennent que plus les taux marginaux d'impôt sur le revenu sont élevés, plus les incitations à l'évitement et à l'évasion fiscale sont grandes. En outre, on peut aussi soutenir qu'avec des taxes indirectes relativement plus importantes, les sommes qui ont échappé à l'impôt sur le revenu au moment où elles ont été gagnées seraient frappées d'une taxe de vente au moment où elles seraient dépensées. Par contre, on peut aussi soutenir que les groupes d'intérêts qui sont en mesure de réduire l'assiette fiscale de l'impôt direct pourront le faire tout autant dans le cas d'un impôt indirect. En outre, aucun régime fiscal ne peut se prémunir contre certaines façons d'éviter l'impôt – le troc et la production domestique, par exemple. Enfin, ceux qui dissimulent au fisc des transactions en espèces peuvent tout aussi bien empocher la taxe de vente ou omettre de la percevoir.

En d'autres termes, ces objections laissent croire qu'une modification de la structure du régime fiscal ne serait pas suffisante pour décourager l'évitement ou l'évasion fiscale. La plupart des moyens de soustraire des revenus à l'impôt sont tout à fait légaux, puisque le contribuable est en droit de ne payer que les impôts qu'il doit manifestement acquitter. En outre, une bonne partie des dépenses qu'un contribuable engage pour soustraire légalement une partie de ses revenus à l'impôt peuvent être déduites de son revenu imposable. Cette situation donne lieu à un gaspillage assez particulier : il devient rentable pour un contribuable dont le revenu est imposé à 50 % de dépenser jusqu'à concurrence de 2 $ pour épargner 1 $ en impôt. L'abaissement des taux d'imposition marginaux aurait probablement pour effet de restreindre ce type de gaspillage.

L'argument ayant trait aux incitations à épargner pèse plus lourd dans la balance. Il ne fait guère de doute qu'une hausse de la part relative des impôts indirects sur la consommation encouragerait davantage l'épargne et, de là, accroîtrait l'efficience selon laquelle la répartition des capitaux s'effectue au sein de l'économie au cours des années. Comme l'impôt sur le revenu a pour effet de diminuer les revenus d'intérêt après impôts, il limite la capacité des ménages de substituer la consommation future à la consommation présente. En effet, un impôt indirect général à taux unique sur la consommation équivaut à un impôt à taux uniforme sur les revenus de travail. Par conséquent, en modifiant la structure du régime fiscal, on allégerait peut-être le fardeau fiscal au titre du rendement du capital, mais on élèverait par ailleurs le taux auquel sont assujettis les revenus de travail. Tout accroissement de l'efficience sur les marchés du capital serait probablement compensé en partie par la réduction d'efficience qu'entraînerait le nouveau régime fiscal sur le marché du travail.

À la longue, une plus forte utilisation des impôts indirects entraînerait deux effets jouant en sens opposés sur le plan des décisions affectant l'offre de travail. D'une part, les travailleurs seraient encouragés à travailler davantage puisque l'exonération d'impôt accordée au rendement sur l'épargne comporte en elle-même une incitation fiscale à renoncer aux loisirs sur le moment au profit d'une consommation future. D'autre part, étant donné que le rendement de l'épargne serait exclu de l'assiette fiscale, le maintien des recettes et des services de l'État exigerait des taux marginaux d'imposition plus élevés, ce qui aurait pour effet de comprimer l'offre de travail. On ne peut dire avec certitude lequel de ces deux effets opposés dominerait; au meilleur de notre connaissance, l'effet d'une telle modification du régime fiscal sur l'offre de travail demeurerait ambigu. Selon des travaux récents sur l'offre de travail au Canada, les effets négatifs de l'impôt sur le revenu sont relativement faibles, le coût se chiffrant à environ 3,5 % des recettes fiscales perçues[1].

L'imposition indirecte du rendement du capital

Bien que les impôts indirects représentent une partie importante du coût du capital au Canada, peu de recherches ont été réalisées sur les effets de la fiscalité indirecte sur le marché du capital au Canada. En première approximation, il ressort qu'une taxe de 12 % sur le prix d'achat d'un bien d'équipement équivaut à une taxe de 12 % sur le rendement du capital net, si la taxe de vente n'est pas ajoutée au coût de base qui sert à déterminer l'amortissement fiscal. On peut voir au tableau 3-1 des estimations récentes de l'effet des taxes de vente fédérale et provinciales appliquées aux biens d'équipement sur les taux d'imposition effectifs du rendement du capital, compte tenu du fait qu'on peut déduire les taxes de vente dans le calcul de la déduction pour amortissement. Dans l'ensemble, les impôts indirects ajoutent de 3 à 4 points de pourcentage aux taux d'imposition effectifs sur le rendement du capital. Cependant, ce fardeau est beaucoup plus lourd dans les secteurs de la construction et des services commerciaux. Selon d'autres calculs, le fardeau fiscal effectif auquel fait face un nouveau projet d'investissement en raison des taxes indirectes est plus élevé que la charge que représente l'impôt sur les bénéfices des sociétés (tableau 8-2). Les taxes de vente ont par contre tendance à réduire les écarts. Ce phénomène s'explique en grande partie par le fait que les taxes de vente grèvent beaucoup plus lourdement la machinerie qu'elles ne frappent d'autres éléments d'actif, à l'inverse de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. De cette situation découle deux conséquences. Premièrement, l'analyse de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, à elle seule, ne conduit pas à des résultats acceptables quant aux effets incitatifs de la taxation du rendement du capital. Deuxièmement, la réforme de la seule taxe de vente pourrait élargir l'écart intersectoriel des taux d'imposition et, par conséquent, rendre la réforme de la fiscalité des entreprises encore plus urgente.

La réforme de la fiscalité indirecte

La plupart des observateurs s'entendent pour dire que la taxe de vente fédérale, qui intervient pour environ 14 % des recettes de l'État, présente de graves lacunes. Qualifiée de « relique fiscale »[2], la taxe de vente au niveau du fabricant (TVF) tire 61 % de ses rentrées de seulement six produits. Elle ressemble donc davantage à une taxe d'accise sélective qu'à une taxe de vente d'application générale. La TVF est basée sur le prix auquel un fabricant canadien vend son produit ou, pour les importations, sur le prix d'origine plus les droits exigibles, moins les frais de transport jusqu'à la frontière canadienne. Comme l'assiette de la TVF ne comprend ni les services ni les marges bénéficiaires commerciales, elle n'englobe au total que peut-être 30 % de la valeur de la consommation des ménages. L'assiette exclut également les exportations, certains produits essentiels comme les aliments, les vêtements, les chaussures et les médicaments, ainsi que tous les biens de production, à l'exception des matériaux de construction et du matériel de bureau.

Pour la plupart des articles, le taux nominal actuel de la TVF est de 12 %. Cependant, ce taux varie de 8 % sur les matériaux et le matériel de construction à 15 % sur l'alcool et le tabac. On a commis une grave erreur en 1963, lorsqu'on a incorporé dans l'assiette de la TVF les matériaux et le matériel de construction, car cette mesure allait à l'encontre du principe voulant que l'on

Tableau 8-2

Taux marginaux effectifs de l'impôt sur le rendement du capital, Canada, 1985

En pourcentage

	Taxes de vente fédérale et provinciales	
	Incluses	Exclues
Industrie		
Construction	52,0	43,7
Transports	44,0	41,8
Entreposage	39,5	37,6
Communications	49,4	42,4
Distribution du gaz	43,8	43,4
Commerce	41,9	39,1
Services commerciaux	48,5	35,8
Industries manufacturières	29,3	26,0
Actif		
Machines	26,3	16,0
Bâtiments	49,6	49,6
Stocks	43,1	43,1
Sources de financement		
Dettes	19,4	14,1
Nouvelles émissions d'actions	51,7	48,2
Bénéfices non répartis	51,1	47,4
Propriétaire		
Ménages	43,8	39,7
Établissements exonérés d'impôt	10,9	5,5
Compagnies d'assurance	1,4	−4,6
Total	38,3	34,0

SOURCE M. J. Daly, J. Jung et T. Schweitzer, « Toward a neutral capital income tax system », *Canadian Tax Journal*, vol. 35, n° 6, novembre-décembre 1986, tableau 8.

ne taxe qu'une seule fois soit la consommation, soit la valeur ajoutée au niveau de la fabrication. Il s'ensuit que, dans la plupart des activités économiques, y compris celles qui sont exonérées en principe de la TVF, les achats de biens d'équipement sont frappés d'un certain impôt indirect. En outre, la TVF et la plupart des taxes de vente des provinces s'appliquent aux produits manufacturés utilisés dans d'autres procédés de fabrication, y compris le matériel de bureau, le matériel de transport et les combustibles[3]. L'imposition des biens intermédiaires produit les mêmes effets économiques qu'un impôt sur la production (à un taux inférieur cependant). Ainsi, les taxes de vente fédérale et provinciales sont en réalité un amalgame de trois impôts : un impôt frappant certains biens de consommation, une taxe supplémentaire sur la production ou la valeur ajoutée et un impôt distinct sur l'utilisation du capital. Ces impôts correspondent aux trois assiettes énumérées au tableau 8-3. D'après ce tableau, seulement la moitié environ des recettes provenant de la taxe de vente fédérale est attribuable aux achats des consommateurs canadiens. Le reste provient des achats de biens d'équipement (13 %) et de biens intermédiaires (36 %) par les entreprises.

Tableau 8-3

Assiettes des taxes de vente fédérale et provinciales, Canada, 1980

En pourcentage

	Proportion des recettes fiscales totales tirée :	
	De la taxe de vente fédérale	Des taxes de vente provinciales
Assiette fiscale :		
Dépenses de consommation	51,0	64,4
Investissement	13,4	8,1
Facteurs intermédiaires	35,6	27,5
Total	100,0	100,0

SOURCE C.-Y. Kuo, T. C. McGirr et S. N. Poddar, « On measuring the effective federal and provincial sales tax rates in Canada », données inédites du ministère des Finances, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, octobre 1985.

L'administration actuelle des taxes de vente soulève un autre problème : le mode d'imposition de ces taxes ne respecte pas intégralement le principe de la destination selon lequel les exportations sont exonérées d'impôt. Bien que l'on vise clairement à exempter d'impôt les exportations et que l'on ait mis en place un mécanisme de remboursement de l'impôt, certaines taxes de vente cachées restent intégrées aux prix des exportations canadiennes. De plus, la TVF frappe en partie le capital sans que l'investisseur étranger exerçant des activités au Canada ne puisse en réclamer le crédit auprès de son propre gouvernement. On peut donc considérer que cette taxe décourage l'investissement au Canada[4].

La réforme des taxes de vente

La réforme des taxes de vente fédérale et provinciales doit avoir pour objectif de réduire si possible l'écart entre les taux d'imposition effectifs appliqués aux divers produits et de supprimer l'impôt sur les biens intermédiaires. Il se dessine présentement un consensus à l'effet que, si l'on doit maintenir la taxe de vente fédérale, seule

une taxe de vente au détail mériterait d'être étudiée sérieusement. Des demi-mesures, comme l'amélioration du mode d'administration de la taxe de vente au niveau du fabricant ou le déplacement de cette taxe au niveau du gros, ont été examinées avec soin et jugées inacceptables. Seule l'adoption d'une taxe de vente au détail permettrait d'éviter d'avoir recours à des systèmes boiteux d'imputation de la valeur des biens et de s'attaquer avec succès aux problèmes que posent les marques privées, les frais de transport et de distribution, les exportations et l'absence de neutralité à l'égard des produits fabriqués au pays et qui, par conséquent, font concurrence aux importations.

La mise en œuvre d'une taxe à la valeur ajoutée

Tel que mentionné plus haut, une TVA est en tous points semblable à une taxe de vente au détail d'application générale lorsqu'elle ne frappe pas les achats de biens d'équipement. Alors qu'une taxe de vente au détail est perçue d'un seul coup à la fin du cycle de production et de distribution, une taxe à la valeur ajoutée recueille les mêmes montants par petites ponctions à chacun des stades de production et de commercialisation. Tout comme une taxe de vente au détail, la TVA s'appliquerait uniformément à tous les produits concurrents et assujettis à la taxe; elle permettrait aussi, tout probablement, d'englober plus facilement les services dans son assiette d'imposition et de respecter plus aisément le principe de la destination, étant donné qu'il est relativement plus facile, dans le cadre d'une TVA que dans celui d'une taxe de vente, d'exonérer les exportations de certains impôts cachés sur les facteurs intermédiaires.

Il existe trois façons de mettre en œuvre une TVA : la méthode de l'addition, la méthode de la soustraction et la méthode du crédit ou de la facturation. Selon la première méthode, le contribuable additionne tous les paiements liés aux facteurs primaires de l'entreprise (intérêts, dividendes et bénéfices non répartis, salaires et loyers de terrains). Selon la méthode de la soustraction, les entreprises assujetties à l'impôt soustraient de leur chiffre d'affaires la totalité des achats effectués auprès d'autres entreprises. La plupart des économistes semblent privilégier la méthode du crédit, selon laquelle le contribuable acquitte la taxe sur la valeur des ventes totales et obtient un crédit correspondant aux impôts déjà payés sur les biens achetés des autres entreprises. Par conséquent, les impôts *nets* ne doivent être payés qu'au moment où les biens et les services quittent le circuit des entreprises autorisées, c'est-à-dire au point de vente au consommateur. Les coûts d'observance et d'administration peuvent varier selon chaque méthode, mais seule la méthode du crédit ou de la facturation rendrait facile l'exonération des biens destinés à l'exportation.

Selon la méthode du crédit ou de la facturation employée en Europe, un exportateur peut se faire créditer les taxes de vente acquittées à des stades antérieurs de la production; ainsi, les ventes à l'étranger peuvent être exonérées de toute taxe de vente. Cependant, si l'on optait pour la méthode de la soustraction, on ne pourrait supprimer entièrement toutes les taxes de vente perçues à des stades antérieurs de la production, à moins que les taxes frappant tous les facteurs intermédiaires ne soient imposées à un taux unique. Si le taux de la taxe de vente variait selon le produit, il serait impossible d'appliquer à la lettre le principe de la destination dans le régime fiscal sans mettre en place un mécanisme compliqué de dépistage des taxes de vente qui sont incorporées dans le coût des facteurs intermédiaires.

La taxe sur les transactions commerciales

Dans son budget de février 1986, le gouvernement fédéral a fait part de son intention d'introduire une nouvelle taxe dite taxe sur les transactions commerciales (TTC) pour remplacer tant la TVF que les surtaxes qui grèvent actuellement les revenus des particuliers et les bénéfices des sociétés. Plus récemment, le 6 mai 1987, le ministre des Finances a fait allusion à l'introduction possible d'une taxe de vente nationale. Bien qu'on n'ait pas encore divulgué tous les détails de mise en œuvre, il y a de fortes chances pour que la TTC soit une TVA appliquée en fonction de la destination et calculée d'après la méthode de la soustraction. Une proposition semblable a fait l'objet dernièrement d'un débat aux États-Unis (le projet de loi Roth).

Selon la méthode de la soustraction appliquée à la TTC, les entreprises ne détermineraient pas le montant des impôts qu'elles doivent payer pour chaque transaction, mais calculeraient plutôt ce montant pour une année ou un trimestre, un peu comme elles le font pour leurs états des résultats. Les achats de facteurs intermédiaires et de biens d'équipement seraient déduits des ventes et les exportations seraient exclues des ventes totales. Néanmoins, une TTC ne serait pas nécessairement plus efficace qu'une TVF en ce qui a trait au respect du principe de la destination, à moins qu'elle ne frappe une vaste gamme de produits qui seraient tous taxés au même taux.

On ignore encore quelle sera l'assiette de la taxe sur les transactions commerciales et si les produits de consommation essentiels en feront partie. En principe, elle devrait comprendre les services liés au logement, les services financiers, les services hospitaliers et éducatifs,

ainsi que la consommation de l'État et des sociétés à but non lucratif. En pratique, il serait très compliqué d'administrer la taxe si tous ces éléments étaient incorporés à l'assiette fiscale. Par ailleurs, si des biens ou des services quelconques étaient soustraits à l'application de la taxe sur les transactions commerciales, leurs producteurs ne seraient pas en mesure de déduire les biens intermédiaires achetés auprès d'autres entreprises et acquitteraient donc les taxes comprises dans les prix de ces biens. Ce type d'exonération différerait du traitement fiscal des exportations, lesquelles seraient symboliquement assujetties à la taxe sur les transactions commerciales qui porterait alors un taux d'imposition nul. Les fardeaux fiscaux grevant la production exonérée d'impôt ne seraient pas uniformes, étant donné que le montant des impôts à payer pour chaque produit serait fonction du rapport entre la valeur des facteurs primaires et la valeur des facteurs achetés d'autres firmes.

Le gouvernement fédéral pourrait décider d'utiliser la TTC pour atteindre des objectifs autres que le simple remplacement d'une TVF jugée inadéquate. Dès l'entrée en vigueur de la TTC, le gouvernement pourrait être tenté de l'utiliser pour réduire l'impôt sur le revenu des particuliers ou l'impôt sur les bénéfices des sociétés, voire les deux. Le gouvernement a fait très clairement allusion dans le budget de février 1986 au fait qu'une telle modification de la structure du régime fiscal allait peut-être se matérialiser. Si les objectifs de la taxe sur les transactions commerciales devaient être élargis, il faudrait alors prendre en considération certaines questions liées à l'équité et aux répercussions internationales.

L'équité d'une taxe sur les transactions commerciales

L'impôt sur le revenu des particuliers comme l'impôt sur les bénéfices des sociétés sont des sources de recettes fiscales plus progressives que ne le serait une taxe générale sur les transactions commerciales. D'après nos estimations, l'application d'une taxe sur les transactions commerciales, en remplacement de la TVF et des surtaxes sur le revenu des particuliers et les bénéfices des sociétés, aurait pour effet d'abaisser le revenu réel du décile inférieur des revenus d'environ un demi de 1 % et d'élever le revenu réel du décile supérieur de plus d'un tiers de 1 %[5]. Ces chiffres se fondent sur une coupe instantanée de la répartition des revenus. Comme c'est le cas des coupes instantanées de ce genre, on retrouve les revenus de placement concentrés aux deux extrémités de la distribution et surtout, évidemment, au sein de la classe supérieure de revenus. Le revenu de placement est un des éléments importants des revenus des contribuables du décile inférieur, parce que nombre de personnes dans cette catégorie sont à la retraite ou le seront bientôt et elles ont déjà liquidé la totalité de l'hypothèque sur leur maison et accumulé des économies pour leur retraite. Toute mesure visant à abaisser les impôts sur le capital, comme le remplacement de l'impôt sur les bénéfices des sociétés par une taxe sur les transactions commerciales, aurait pour effet d'élever la valeur de leur avoir. Bien entendu, on trouve aussi au bas de l'échelle des revenus de nombreuses personnes qui possèdent peu ou pas d'actif. L'incidence d'une TTC sur ce groupe de contribuables est le principal sujet de préoccupation, étant donné que ces personnes acquitteraient la nouvelle taxe sans bénéficier d'une réduction correspondante au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Il y aurait moins de raisons de s'inquiéter si le taux de la TTC s'appliquant aux services de logement était nul, puisque ces services représentent une fraction importante du budget des consommateurs à faible revenu. Cependant, la modification de la structure du régime fiscal serait quand même à l'origine de quelques injustices à l'égard de l'ensemble des ménages à faible revenu[6]. Voilà pourquoi on a envisagé la possibilité de corriger le caractère régressif de la taxe sur les transactions commerciales en mettant en vigueur un crédit d'impôt sur le revenu à l'intention des contribuables à faible revenu seulement. Il va sans dire que ce sont essentiellement les contribuables à revenu moyen qui supporteraient le coût de ce crédit d'impôt[7].

L'application d'une taxe sur les transactions commerciales affecterait également l'équité entre les régions. Compte tenu de la progressivité de l'impôt sur le revenu des particuliers et de la répartition entre les provinces des entreprises assujetties à l'impôt sur les bénéfices des sociétés, le remplacement d'une partie quelconque de ces impôts par une taxe sur les transactions commerciales serait à l'avantage des régions où la population est en majorité composée de contribuables à revenu élevé et nuirait aux régions où la population est composée en majorité de contribuables à faible revenu.

En outre, la perception d'une TTC sur les services de transport pourrait pénaliser les consommateurs des régions périphériques du Canada, où les frais de transport représentent une part relativement importante du coût de la consommation. Toutefois, la portée positive ou négative de ces effets serait à la fois fonction du taux de la TTC et de la mesure selon laquelle la nouvelle TTC remplacerait les taxes actuelles dans le secteur des transports (essences pour moteurs, matériel de transport, pneus et autres pièces).

Considérations internationales

Si la TTC servait à réduire les taux de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur les bénéfices

des sociétés, le Canada serait moins en mesure de taxer les revenus que tirent les non-résidants de leurs activités au Canada. La majeure partie de ces revenus est constituée de revenus de placement et échapperait à la taxe sur les transactions commerciales si cette dernière comportait une exonération complète des dépenses en immobilisations. En effet, si la taxe sur les transactions commerciales ne s'appliquait pas aux dépenses en capital, elle ne pourrait pas non plus faire l'objet d'un crédit d'impôt à l'étranger. Si le champ d'application de la taxe sur les transactions commerciales était élargi et que celle-ci venait à remplacer l'impôt sur les bénéfices des sociétés, les investisseurs étrangers constateraient alors qu'un impôt pour lequel ils peuvent présentement obtenir un crédit se trouverait abaissé; par conséquent, les impôts qu'ils devraient verser à leur propre gouvernement seraient augmentés d'autant. Une telle évolution ne serait certainement pas dans le meilleur intérêt du Canada.

De même, si le taux de la taxe sur les transactions commerciales était suffisamment élevé pour que celle-ci remplace une partie importante de l'impôt sur les revenus des particuliers et de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, les résidants canadiens, et surtout les retraités, seraient incités à transférer leur épargne non enregistrée et à la dépenser dans des pays où les taxes de vente sont faibles.

Sommaire

Dans le présent chapitre, nous avons examiné le rôle des impôts indirects dans le régime fiscal, étudié les arguments en faveur d'une réforme de la fiscalité indirecte au niveau fédéral et analysé certaines répercussions d'une modification de la structure actuelle des impôts directs et indirects.

Les partisans d'une réforme de la taxe de vente fédérale ont tour à tour proposé de l'éliminer, d'améliorer certains aspects de son administration, de la déplacer au niveau du gros et, enfin, de la remplacer par une taxe générale de vente au détail. Ce dernier objectif pourrait être atteint en ayant recours à une taxe fédérale à la valeur ajoutée. En remplaçant la taxe de vente au niveau du fabricant par une TVA à taux uniforme et d'application générale, on supprimerait les effets nocifs de la présente taxe tant sur la répartition temporelle du capital que sur sa répartition entre les secteurs. On a proposé dernièrement un autre type de TVA, soit une taxe sur les transactions commerciales; il appert que cette taxe devrait accroître l'efficience du régime d'imposition indirecte du gouvernement fédéral, pourvu qu'elle touche uniformément un large éventail de biens. Cette mesure donnerait de meilleurs résultats encore si les provinces éliminaient les taxes de vente qui frappent les facteurs de production et les biens d'équipement des entreprises. Par rapport aux taxes de vente déjà en vigueur, la taxe sur les transactions commerciales présente tellement d'avantages que son champ d'application pourrait être élargi de façon à ce qu'elle remplace en partie l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Cependant, une telle modification de la structure du régime fiscal pourrait diminuer l'équité et limiter la capacité des pouvoirs publics d'imposer les revenus que tirent les non-résidants de leurs activités au Canada.

9 L'impôt foncier au Canada

L'impôt foncier est l'un des impôts les plus importants sur le rendement du capital au Canada, puisqu'il s'applique à la valeur des terrains, des bâtiments et de certains types de machinerie. Il touche, dans l'ensemble, environ les deux tiers des avoirs non financiers au Canada et, comme nous l'avons vu aux chapitres 2 et 3, il contribue davantage aux recettes globales de l'État que ne le fait l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Sur les nouveaux investissements des entreprises, l'impôt foncier pèse plus lourd que l'impôt sur les bénéfices des sociétés. En outre, c'est le seul impôt important qui est perçu sur les logements occupés par leur propriétaire. Comme cet impôt constitue la source de recettes la plus importante des administrations municipales, il ne semble pas être destiné à disparaître. Pourtant, l'impôt foncier n'est pas très populaire auprès des critiques de la politique fiscale : on lui reproche souvent sa prétendue régressivité, sa contribution à l'inefficience économique et ses énormes variations d'une municipalité à l'autre et même au sein d'un même territoire. Dans le présent chapitre, nous examinons le bien-fondé de ces accusations afin de pouvoir présenter des suggestions en vue de le réformer de façon fondamentale.

Le prélèvement de l'impôt foncier

L'impôt foncier est plus variable que tout autre impôt majeur perçu au Canada. Cela découle du fait que cet impôt est administré par 10 gouvernements provinciaux et quelque 4 700 municipalités distinctes, et que la prestation de services municipaux varie d'une province à l'autre. Ces dernières années, de nombreux gouvernements provinciaux ont assumé la responsabilité de l'évaluation de l'assiette foncière et, par conséquent, on a pu assister à une amélioration sensible des pratiques d'évaluation. La détermination des taux d'imposition pour chaque catégorie de propriétés continue toutefois à relever des diverses municipalités.

L'assiette de l'impôt foncier se fonde sur la valeur évaluée des terrains et des structures de diverses catégories : les propriétés industrielles et commerciales, résidentielles multifamiliales ou unifamiliales, les terres agricoles et les terrains non viabilisés. Dans la plupart des provinces, l'assiette fiscale peut aussi comprendre l'équipement intégré au bâtiment. La base d'évaluation de pratiquement toutes les administrations est la valeur du capital investi. Cela ne signifie toutefois pas que toutes les propriétés sont évaluées à leur valeur marchande. Les propriétés des diverses catégories sont fréquemment évaluées à des fractions différentes de la valeur marchande, disposition qui favorise habituellement les propriétés résidentielles aux dépens de celles à vocation commerciale et industrielle. La période entre les évaluations varie d'une province à l'autre. L'évaluation à l'échelle provinciale assure une certaine cohérence de l'évaluation à l'intérieur d'une catégorie de propriétés mais pas nécessairement d'une catégorie à l'autre.

De nombreuses provinces permettent à leurs municipalités de percevoir l'impôt foncier à des taux différents pour chacune des catégories de propriétés. Par conséquent, les propriétés commerciales et industrielles sont souvent assujetties à des taux d'imposition plus élevés que ceux touchant les propriétés résidentielles. De nombreuses municipalités perçoivent également une taxe d'affaires distincte, à partir d'une assiette semblable à celle de l'impôt foncier, sur les propriétés commerciales et industrielles situées sur leur territoire.

La prestation de services

Les municipalités utilisent les recettes de l'impôt foncier pour financer la prestation de biens et de services à leurs résidants. Certains de ces biens et services sont directement liés à la propriété immobilière, alors que d'autres ne le sont pas. Les prestations liées aux biens-fonds comprennent les routes, les égouts, les services d'aqueduc, l'enlèvement des ordures et une certaine partie des services de police et d'incendie. Dans plusieurs cas, le coût des services destinés à une propriété donnée pourrait être facturé à son propriétaire. Les prestations sans lien avec la propriété (que l'on appelle aussi les prestations liées aux personnes) comprennent l'enseignement, la santé, les services sociaux et, encore une fois, une certaine partie des services de police et d'incendie. Ces déboursés ont habituellement un effet redistributif ou procurent des avantages sociaux à l'ensemble de la population.

Nombre de biens et services offerts par les municipalités sont des « biens publics » ou des « biens de consommation collective », c'est-à-dire des biens qui ne peuvent pas être produits de façon efficiente par le secteur privé. Un bien public a deux caractéristiques importantes : premièrement, tous, sans exception, ont la

possibilité de le consommer; deuxièmement, la consommation d'une personne ne réduit pas la quantité disponible pour être consommée par d'autres. Un réverbère est un exemple de bien public. D'autres biens et services municipaux pourraient être fournis par le secteur privé, mais leur prestation est confiée au secteur public à cause de l'importance de leurs répercussions sur des tierces personnes. Par exemple, l'enlèvement de la neige et le système scolaire produisent des avantages dont jouissent même les citoyens qui ne sont pas directement liés à l'une ou l'autre de ces activités.

L'autonomie locale

Une importante justification de l'impôt foncier est le désir d'assurer une autonomie locale. Sous réserve de considérations d'emploi et de revenu, les personnes font connaître leurs vues sur la quantité et le coût des biens publics dont ils veulent se prévaloir au niveau local par le choix de leur lieu de résidence (c'est ce que l'on appelle l'hypothèse de Tiebout). La prestation des biens et services au niveau municipal permet aux locataires et aux propriétaires de recevoir la quantité de biens publics qu'ils veulent, plutôt que la quantité uniforme qui serait offerte par un autre ordre de gouvernement.

Il faut toutefois se rappeler que la Constitution ne reconnaît que deux ordres de gouvernement au Canada : le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Les municipalités sont des créations des gouvernements provinciaux; les pouvoirs et responsabilités qu'elles possèdent leur ont été délégués. Si l'autonomie locale est néanmoins souhaitable, chaque administration municipale doit être maître d'une assiette fiscale bien à elle. L'immobilité des terrains et des structures en font un choix évident pour une telle base d'imposition. Les impôts sur le revenu et les taxes de vente au niveau local sont deux solutions de rechange à l'impôt foncier et de nombreuses municipalités aux États-Unis en font usage[1]. Une solution de rechange évidente aux taxes de vente et aux impôts sur le revenu administrés localement est le partage des recettes de ces assiettes fiscales entre la province et les municipalités, mais cette solution soulève des problèmes sur le plan de l'autonomie des municipalités.

Les effets économiques

Divers aspects de la taxe foncière exercent une influence déterminante sur la répartition du revenu et sur les décisions d'investir des personnes et des entreprises.

L'incidence

Dans le passé, de nombreux observateurs ont soutenu que l'impôt foncier était régressif parce qu'il perçoit un plus fort pourcentage du revenu des familles à faible revenu que de celui des familles à revenu élevé. Mais comme l'impôt est lié à la propriété et non aux personnes, il devient important de déterminer qui supporte ultimement le fardeau de l'impôt pour en évaluer l'incidence.

Dans le cas d'un immeuble résidentiel occupé par son propriétaire, l'incidence de l'impôt foncier est claire. Le propriétaire-occupant possède le capital, consomme les services de logement et acquitte l'impôt. Dans le cas des propriétés autres que les résidences occupées par leur propriétaire, on peut se demander qui supporte ultimement le fardeau de l'impôt versé par les propriétaires et les entreprises. Dans la présente sous-section, nous passerons en revue l'évolution de la pensée au sujet de l'incidence de l'impôt foncier, de sa régressivité ou de sa progressivité.

La plupart des études faites jusqu'ici se sont surtout intéressées à la part des revenus annuels des contribuables qui était consacrée à l'impôt foncier[2]. Comme nous l'avons souligné dans les chapitres précédents, le revenu annuel peut toutefois être trompeur comme base de calcul de l'incidence des impôts. Il est plus approprié d'évaluer l'incidence par rapport au revenu à long terme du contribuable. Dans le cas des propriétaires-occupants, il existe de bonnes raisons d'étudier l'incidence des impôts fonciers dans une perspective de revenu à long terme. En effet, les jeunes familles aussi bien que les familles de retraités sont surreprésentées parmi les groupes à faible revenu annuel. Les retraités, toutefois, peuvent détenir un avoir propre important investi dans leur résidence et, par conséquent, jouir de loyers implicites qui ne sont pas inclus dans les mesures conventionnelles du revenu[3]. Des études empiriques sur le rapport entre les coûts de la propriété d'une maison et le revenu à long terme aux États-Unis ont généralement conclu que les dépenses de logement augmentent moins rapidement que le revenu à long terme[4]. Si nous considérons que l'impôt foncier est un impôt à taux uniforme sur la valeur d'une maison, il appert que cet impôt est toutefois moins régressif que ne l'ont indiqué les calculs antérieurs fondés sur le revenu annuel.

Les études sur l'incidence de l'impôt foncier devraient aussi tenir compte des allégements fiscaux que de nombreuses provinces offrent aux ménages à faible revenu. Plusieurs provinces permettent à ces propriétaires de déduire de leur impôt provincial sur le revenu un dégrèvement pour impôt foncier. Chinloy a constaté que, lorsque que de tels dégrèvements d'impôt étaient pris en compte, l'impôt foncier devenait proportionnel

au revenu annuel[5]. Il est clair que des mesures de ce genre réduisent encore plus la régressivité de l'impôt foncier résidentiel.

Dans le cas des propriétés industrielles et commerciales, on ne s'entend pas sur l'incidence de l'impôt foncier. Les tenants de la thèse traditionnelle soutiennent que l'impôt sur de telles propriétés est en grande partie répercuté sur les consommateurs de biens et de services. Selon cette thèse, l'impôt foncier comprend deux impôts distincts : un impôt sur les terrains et un impôt sur les bâtiments. Dans cette ligne de pensée, l'offre de terrains est fixe, et le fardeau de l'impôt sur les terrains serait donc supporté par leurs propriétaires. L'offre de bâtiments est, elle, variable et l'on traite l'impôt sur les bâtiments comme s'il était répercuté sur les consommateurs de biens et de services qui y sont produits. Dans la mesure où la part du revenu que les contribuables consomment en biens et services diminue lorsque leurs revenus augmentent, l'impôt sur la propriété commerciale et industrielle est par conséquent considéré comme régressif.

Par contre, la « nouvelle approche » à l'impôt foncier suppose que l'offre de capital est fixe pour l'ensemble de l'économie, mais que le capital peut circuler librement d'une municipalité à l'autre[6]. Si les impôts fonciers étaient prélevés partout au même taux, le capital ne se déplacerait pas pour des raisons fiscales et le fardeau de l'impôt foncier reposerait dès lors sur les détenteurs de capitaux. D'autre part, si les taux d'impôt foncier varient d'une localité à l'autre, le capital se déplacera de celles où les taux sont relativement élevés vers les autres. Par conséquent, le rendement net du capital dans chaque localité est réduit d'une marge égale au taux moyen d'impôt foncier pour l'ensemble de l'économie. Si le taux d'impôt d'une agglomération diffère du taux moyen, la différence sera refilée aux consommateurs (l'effet de taxe d'accise), ce qui se traduira par des prix plus élevés pour les biens et services produits dans les collectivités lourdement taxées, et des prix moins élevés dans les municipalités moins fortement taxées. Ces différences de prix s'annuleront au niveau de l'ensemble des municipalités si les résidants ne sont pas mobiles ou encore, elles seront capitalisées sous forme de rentes foncières, s'ils le sont. Dès lors, que l'impôt foncier varie ou non d'une ville à l'autre, son incidence véritable sera encore ressentie par les détenteurs de capitaux. Puisque la propriété du capital se concentre dans les groupes les mieux nantis, l'incidence de l'impôt foncier est donc progressive.

Les thèses anciennes et nouvelles quant à l'incidence de l'impôt foncier sont donc fort différentes. Une réconciliation des deux thèses veut que chacune réponde à des questions différentes. L'ancienne approche décrivait correctement l'incidence d'une augmentation d'impôt foncier dans une municipalité en particulier. Par contre, c'est la nouvelle approche qu'il faut retenir si on veut examiner l'incidence d'une augmentation de l'impôt foncier dans un grand nombre de municipalités ou dans l'ensemble du pays[7].

Certains observateurs essaient d'éviter de faire un choix entre ces deux approches; ils soutiennent que l'impôt foncier est le prix fiscal des services offerts au niveau local; en d'autres termes, l'impôt foncier équivaut à une charge à l'usager. Comme le contribuable paie simplement pour des services reçus, la question de l'incidence ne se pose donc pas. En réalité, toutefois, l'impôt foncier est lié à la valeur des propriétés et non à la consommation de services municipaux. Dans certains cas, les deux notions vont de pair mais elles ne sont certainement pas équivalentes. Par exemple, la valeur de l'évaluation et, par conséquent, les impôts fonciers payés pour une résidence dépendent souvent en partie de la superficie du terrain et de la longueur de sa façade. Pour certains services municipaux, comme l'enlèvement de la neige ou les services de police et de lutte contre les incendies, les coûts sont reliés à ces facteurs. Il serait toutefois difficile de soutenir que les coûts des services destinés aux personnes, notamment l'enseignement ou les services sociaux, ont un quelconque rapport avec la superficie d'un terrain.

Les taux moyens d'impôt effectifs

Les taux d'impôt effectifs sur les propriétés sont déterminés à la fois par le taux nominal et par le mode d'évaluation. Une comparaison des taux nominaux sans référence au mode d'évaluation peut donc être trompeuse, car celui-ci varie d'une province à l'autre.

Il est impossible d'obtenir des données sur les taux d'impôt effectifs de l'ensemble des municipalités; il faut donc s'en remettre à des enquêtes limitées. Au tableau 9-1 figurent les taux moyens effectifs de l'impôt foncier sur les propriétés résidentielles et non résidentielles en 1978 pour certaines villes canadiennes. Ces taux d'imposition ont trait à des propriétés de taille et d'emplacement semblables; les taux résidentiels utilisés sont ceux applicables à des maisons unifamiliales types et les taux non résidentiels sont ceux applicables aux propriétés à vocation industrielle. Dans toutes les villes énumérées au tableau, le fardeau fiscal des propriétés non résidentielles était plus lourd que celui des propriétés résidentielles. À Dartmouth et à Toronto, le taux moyen d'impôt effectif sur les propriétés non résidentielles était trois fois plus élevé que le taux résidentiel; à Halifax et Saint John, il était presque quatre fois plus élevé. D'autres enquêtes font état de résultats semblables. Nous examinerons plus loin les problèmes d'équité horizontale et de mauvaise affectation des ressources que

peuvent entraîner de telles différences. Le tableau 9-1 permet aussi de constater que les taux d'imposition effectifs d'une même catégorie d'immeubles immobiliers varient considérablement d'une municipalité à l'autre. Du fait que le niveau de services varie aussi d'une localité à l'autre, il n'est toutefois pas possible de déterminer dans quelle mesure la variation des taux traduit un manque d'équité horizontale dans le traitement réservé à chaque catégorie de propriétés.

Tableau 9-1

Impôts fonciers résidentiels et non résidentiels, certaines villes canadiennes, 1978

	Résidentiel	Non résidentiel
	(en pourcentage de la valeur marchande)	
St. John's	0,99	1,84
Charlottetown	1,82	3,64
Halifax	1,69	6,45
Dartmouth	1,51	4,57
Saint John	1,15	4,32
Québec[1]	1,97	3,06
Toronto (Scarborough)	1,41	4,18
Winnipeg	1,67	3,30
Regina	1,59	1,97
Edmonton	0,86	2,04
Calgary	0,86	2,30
Victoria (Saanich)	1,03	2,81
Vancouver (Burnaby)	1,16	2,90

1 Taux pour Sillery quant au résidentiel, pour Ste-Foy quant au non résidentiel.

SOURCE D'après F. H. Finnis, « The weight of property taxation in Canada - Single-family dwellings and light industrial property », *Canadian Tax Journal*, vol. 28, n° 3, mai-juin 1980, page 311, tableau 9.

Les taux marginaux d'impôt effectifs

Comme l'a indiqué le tableau 3-1, l'impôt foncier contribue de façon importante au fardeau fiscal total (impôts des sociétés, impôts des particuliers, impôts indirects et impôts fonciers) que doit supporter l'investissement marginal des entreprises canadiennes. On a souligné également au chapitre 3 que l'exclusion des impôts fonciers diminue de plus de 4 points de pourcentage le taux moyen d'imposition globale des entreprises non financières et réduit également la dispersion des taux d'imposition effectifs. L'incidence de l'impôt foncier varie selon les industries et les types d'avoirs. La construction et les services commerciaux sont les industries les plus touchées; comme nous l'avons démontré au chapitre 8, ces mêmes industries supportent aussi le fardeau le plus lourd au chapitre des taxes indirectes. Lorsque l'on tient compte de tous les impôts sur le rendement du capital, l'impôt foncier fait que les bâtiments sont imposés plus fortement que d'autres avoirs, tels que les machines ou les stocks.

L'impôt foncier au Canada ne contribue pas autant au taux d'imposition total des nouveaux investissements que le fait l'impôt foncier aux États-Unis[8]. Néanmoins, nous avons indiqué au chapitre 3 que l'apport de l'impôt foncier au taux d'impôt effectif total de l'investissement au Canada est plus important que celui de l'impôt sur les bénéfices des sociétés ou des impôts indirects.

L'équité horizontale

Les critiques du régime de l'impôt foncier ont souligné le fait que des propriétés de valeur marchande égale et sises sur un même territoire d'imposition sont souvent évaluées de façon différente ou assujetties à des taux différents. Ces phénomènes sont attribuables non pas au caractère même de l'impôt mais à la façon dont il est administré[9].

Par exemple, de nombreuses municipalités évaluent les propriétés résidentielles à un pourcentage inférieur de leur valeur marchande que ce n'est le cas des propriétés commerciales. Les maisons unifamiliales sont généralement évaluées à un niveau inférieur à celui des appartements. L'évaluation des propriétés de construction plus récente est souvent plus élevée que celle des propriétés plus anciennes de même valeur marchande. Enfin, pour les fins de cet impôt, on attribue généralement une évaluation plus élevée aux terrains viabilisés qu'aux terrains non viabilisés de même valeur marchande[10].

Des incohérences dans l'évaluation peuvent se manifester aussi bien à l'intérieur d'une municipalité qu'entre celles-ci. Elles peuvent avoir été introduites de façon délibérée notamment pour encourager certaines utilisations des sols. En Ontario, par exemple, les stationnements sont évalués à 25 % de leur valeur marchande pour les fins de la taxe d'affaires[11]. Certaines incohérences peuvent aussi être involontaires, parce qu'il est difficile de déterminer la valeur marchande d'une propriété en l'absence de transactions. Dans beaucoup de municipalités, on révise rarement l'évaluation, ce qui se traduit par nombre d'incohérences involontaires. Les terrains qui sont aménagés après la révision la plus récente de l'évaluation sont évalués en fonction de la valeur qu'ils avaient au moment où ils sont apparus sur le marché pour la première fois. Les délais entre les révisions de l'évaluation peuvent être très longs dans certaines municipalités; à Toronto, par exemple, aucune évaluation fondée sur la valeur marchande n'a été réalisée depuis 40 ans.

En pratique, de telles incohérences dans l'évaluation peuvent ne pas être particulièrement graves du point de vue de l'équité horizontale, étant donné qu'elles seront capitalisées dans les prix des propriétés. Dans le cadre d'un marché concurrentiel, les propriétés qui ont une évaluation favorable (en d'autres termes, les propriétés qui sont sous-évaluées) par rapport à la moyenne de leur catégorie se vendront à prime, tandis que les propriétés qui ont une évaluation défavorable se vendront à rabais. La correction de ces incohérences dans l'évaluation entraînerait des pertes ou des gains de capital si les propriétés étaient subséquemment vendues.

Les taux d'imposition statutaires sont établis par les municipalités. Par conséquent, même si les évaluateurs au niveau provincial évaluent toutes les propriétés à une fraction uniforme de leur valeur marchande, il se peut fort bien que les propriétaires d'immeubles comparables dans des municipalités voisines aient à assumer des impôts fonciers fort différents. À moins qu'aux différences de taux correspondent des différences de prestation de services, une situation de ce genre entraîne des injustices.

Une source importante d'inéquité horizontale découle de la pratique courante consistant à favoriser les propriétés résidentielles au détriment des propriétés non résidentielles, tant sur le plan de l'évaluation que sur celui des taux d'imposition. En conséquence (comme l'indique le tableau 9-1), les propriétés non résidentielles supportent une part démesurée du fardeau de l'impôt foncier. Pour défendre cette pratique, on invoque souvent l'argument voulant que les commerces et les industries qui occupent ces immeubles génèrent une demande supplémentaire de services municipaux et qu'il est donc équitable qu'ils paient davantage pour ces services. Les données empiriques en cette matière sont limitées, mais il semble qu'en fait, les propriétés non résidentielles requièrent *moins* de services municipaux que les propriétés résidentielles[12].

On a aussi défendu l'avantage accordé aux propriétés résidentielles en invoquant le fait qu'il corrige une inégalité dans le traitement que les autres grands impôts réservent aux taxes foncières : celles-ci sont déductibles aux fins de l'impôt sur les bénéfices des sociétés mais non pas aux fins de l'impôt sur le revenu des particuliers[13]. Évidemment, il s'agit de l'impôt foncier non résidentiel dans le premier cas et de l'impôt foncier résidentiel dans le second. Les tenants de cet argument oublient que l'impôt sur le revenu offre aux propriétaires-occupants des avantages dont ne disposent pas les propriétaires d'immeubles non résidentiels. Les propriétaires-occupants ne sont pas imposés sur la valeur implicite des services de logement qu'ils reçoivent et ils n'ont pas à payer d'impôt sur les gains de capital lors de la vente de leur maison. Au total, ce sont peut-être les propriétaires-occupants qui jouissent d'un avantage, étant donné que de nombreux propriétaires d'immeubles non résidentiels ont des revenus d'affaires insuffisants pour utiliser toutes les déductions auxquelles ils ont droit[14].

Les effets sur l'affectation des ressources

Les différences d'évaluation et de taux d'impôt peuvent influer sur l'affectation des ressources au sein de l'économie. Par exemple, l'application d'un taux d'impôt effectif plus élevé dans un secteur que dans un autre peut se traduire par une mauvaise répartition du capital entre les secteurs, à moins que cette différence ne soit compensée par une différence équivalente des niveaux de services. Si la différence des taux effectifs n'est pas compensée, le capital aura tendance à se déplacer des secteurs plus imposés vers les secteurs moins imposés. Une bonne partie des effets de ces distorsions tient au fait que les propriétés non résidentielles sont invariablement imposées à un taux effectif plus élevé que celui s'appliquant aux propriétés résidentielles.

Dans le cas des propriétés non résidentielles, l'impôt foncier pénalise l'investissement dans les terrains et les bâtiments, et favorise l'investissement dans les autres facteurs de production, dont les machines et l'équipement[15]. Ce stimulant s'ajoute à celui qu'offrent les déductions pour amortissement accéléré, prévues par le régime d'imposition des sociétés. Toutes autres choses étant égales par ailleurs, le fait que l'impôt foncier touche principalement les terrains et les bâtiments implique qu'une industrie comme celle de l'entreposage sera imposée plus fortement qu'une industrie comme le camionnage[16].

Bien que l'impôt foncier soit à l'origine d'un certain nombre de distorsions sur le marché du capital, il contribue aussi à corriger partiellement les distorsions qui proviennent d'autres sources. Ainsi, l'impôt sur les propriétés résidentielles fait contrepoids aux inefficiences suscitées par d'autres politiques fiscales comme l'impôt sur les bénéfices des sociétés et, en particulier, l'exonération du loyer implicite des logements occupés par leur propriétaire. Deux études récentes ont démontré qu'en l'absence de changement dans l'impôt sur les bénéfices des sociétés, on parviendra à améliorer l'affectation des ressources en augmentant les taux d'impôt fonciers résidentiels et en diminuant ceux applicables aux propriétés non résidentielles[17].

L'exportation de l'impôt

Une partie du fardeau de l'impôt foncier perçu par une municipalité peut être répercutée sur les consom-

mateurs et les propriétaires de facteurs de production résidant à l'extérieur de la localité, soit directement par un effet sur les prix, soit indirectement par un effet sur les taux de rendement du capital qui fait partie de l'assiette de l'impôt foncier. On peut aussi exporter le fardeau de l'impôt à l'extérieur de la localité où il est perçu en le reportant sur les autres paliers de gouvernement.

Un impôt peut être exporté de la sorte s'il donne droit à des dégrèvements ou à des déductions prévus par d'autres régimes fiscaux ou encore s'il influe sur les termes de l'échange. Par exemple, les sociétés canadiennes appartenant à des intérêts américains peuvent réclamer un dégrèvement aux États-Unis sur les impôts sur le revenu des sociétés acquittés au Canada. Aucun crédit d'impôt n'est accordé pour les impôts fonciers versés au Canada parce que les autorités fiscales américaines considèrent que ces impôts équivalent non pas à des impôts sur les bénéfices mais à des charges perçues auprès des usagers en échange de services reçus. Au Canada, les impôts fonciers sont déductibles aux fins de l'impôt sur les bénéfices des sociétés; leur fardeau est donc en partie assumé par le gouvernement fédéral et les provinces. De plus, il semblerait que le Canada puisse exporter une partie de l'impôt foncier non résidentiel par l'entremise d'une amélioration des termes de l'échange. Cette amélioration est susceptible de se produire dans la mesure où le fardeau des impôts fonciers peut être répercuté à l'étranger sous forme de prix plus élevés pour les exportations canadiennes. De plus, l'impôt foncier entraîne une réduction du rendement sur le capital détenu par des non-résidants et immobile sur le plan international[18].

S'il est possible de partager le fardeau fiscal entre le fisc canadien et les trésors étrangers, il serait évidemment dans l'intérêt national de le faire. Au chapitre 8, nous avons conclu qu'il est souhaitable de substituer des impôts sur les bénéfices des sociétés à des impôts indirects puisque seuls les premiers donnent droit à des crédits d'impôt à l'étranger. Le même raisonnement vaut dans le cas des impôts fonciers qui, comme nous l'avons dit, ne donnent pas lieu à de tels crédits.

Il pourrait y avoir perte d'autonomie locale si l'impôt sur les bénéfices des sociétés était substitué, en tout ou en partie, à l'impôt foncier sur les propriétés non résidentielles, mais cet inconvénient pourrait être atténué si le gouvernement provincial et les municipalités s'entendaient pour instituer une certaine forme de partage des recettes provenant de l'impôt sur les bénéfices des sociétés.

S'il est possible d'exporter une partie du fardeau de l'impôt foncier, c'est-à-dire de faire acquitter une part plus importante des impôts locaux par les non-résidants, l'offre de biens publics locaux aura tendance à devenir trop élevée. D'après une étude, le coût sur le plan de l'efficience d'une exportation d'impôt de ce genre serait de l'ordre de 35 à 55 cents par dollar de recettes de l'impôt foncier non résidentiel[19]. L'exportation de l'impôt peut néanmoins se défendre dans la mesure où les biens et services publics offerts à l'échelle locale sont incorporés dans le processus de production.

La réforme de l'impôt foncier

On pourrait modifier le régime de l'impôt foncier de plusieurs façons afin de l'aligner plus étroitement sur les avantages reçus.

Les avantages reçus

Toute tentative de réforme de l'impôt foncier doit tenir compte du fait que les recettes perçues par l'entremise de l'impôt foncier servent à financer la prestation de services destinés aux propriétés et aux personnes. Ce sont généralement des propriétaires que l'on peut identifier qui tirent avantage des services liés à la propriété, tandis que le rapport entre l'assiette de l'impôt foncier et les services destinés aux personnes est beaucoup plus tenu. Les services destinés aux particuliers possèdent un caractère redistributif ou social. Les bénéficiaires de ces services peuvent être l'ensemble des résidants de la municipalité ou certaines catégories de personnes à l'intérieur de la municipalité; les prestations ne sont limitées aux propriétaires dans aucun de ces deux cas.

Plusieurs économistes ont proposé de réformer l'impôt foncier en le transformant en un impôt fondé uniquement sur les avantages reçus[20]. Ce principe d'imposition fonctionne bien lorsque les avantages et leur distribution sont clairement définis, que les taxes sont étroitement liées aux coûts des services et, enfin, que la répartition du revenu n'est pas en cause ou n'est pas touchée sensiblement par l'impôt en question. Ainsi, nombre des problèmes véritables et présumés du régime fiscal actuel disparaîtraient ou deviendraient non fondés, du fait que l'assiette fiscale elle-même changerait.

Au lieu d'être prélevée sous forme d'un impôt uniforme sur la valeur évaluée de la propriété, une taxe fondée sur les avantages reçus serait simplement déterminée par le coût des services à la propriété. Le recours au processus d'évaluation ne serait plus nécessaire, et son abandon mettrait un terme aux injustices et aux appels longs et coûteux qu'il entraîne. Le problème de la régressivité présumée de l'impôt foncier disparaîtrait aussi. L'impôt foncier deviendrait simplement le prix de divers services liés à la propriété, de sorte que la question de la régressivité ne serait pas plus pertinente à

l'égard de la consommation de ces services qu'elle ne l'est à l'égard de la consommation des biens achetés du secteur privé. Dans la mesure où il est possible d'exporter les impôts fonciers, l'adoption d'un impôt selon les avantages reçus améliorerait l'efficience, du fait que les services locaux feraient partie des coûts de production et qu'ils seraient incorporés aux prix des biens.

Si l'impôt foncier était réservé à la prestation de services destinés à la propriété, comment pourrait-on financer les services destinés aux personnes ? Il existe au moins trois possibilités. Une solution consisterait à donner aux municipalités l'accès à une plus grande part de l'impôt sur le revenu ou de la taxe de vente en leur permettant d'ajouter une surcharge locale aux taux provinciaux ou en leur versant un pourcentage des recettes fiscales provinciales[21]. Une deuxième option consisterait à accroître le niveau des subventions conditionnelles ou inconditionnelles versées aux municipalités (cette dernière forme de subventions serait préférable, si on accorde de l'importance à l'autonomie locale). Troisièmement, les dépenses locales destinées aux personnes pourraient être assumées par les gouvernements provinciaux qui auraient recours à d'autres impôts possédant une assiette fiscale plus large pour remplacer la partie des recettes de l'impôt foncier actuellement utilisée pour financer le système scolaire, les services sociaux et les autres services du même genre. Les deux dernières options, bien entendu, exigeraient une augmentation des impôts provinciaux.

Il est important de reconnaître que l'on s'est déjà engagé sur cette voie. Les municipalités perçoivent des droits auprès des usagers pour de nombreux biens et services publics qu'elles offrent et elles ont de plus en plus recours à des évaluations spéciales pour défrayer le coût d'installations supplémentaires. En outre, le financement par les municipalités de certains services destinés aux personnes a diminué avec le temps. Certaines provinces se sont aussi engagées, quoique de façon encore limitée, dans la voie du partage inconditionnel de recettes avec leurs municipalités.

L'imposition résidentielle et non résidentielle

Compte tenu du fait qu'une réforme limitée de l'impôt foncier est plus susceptible de se produire que l'adoption d'un impôt fondé uniquement sur les avantages reçus, il semble indiqué de mettre d'abord fin à la discrimination fiscale que subit présentement la propriété non résidentielle. Les données empiriques limitées dont nous disposons indiquent que les propriétaires d'immeubles à vocation résidentielle reçoivent plus de services des municipalités que les propriétaires d'immeubles non résidentiels. Ils profitent à la fois des services liés à la propriété et ceux destinés aux personnes, alors que les propriétaires d'immeubles non résidentiels ne profitent habituellement que des services liés à la propriété. Dans une certaine mesure, les propriétaires d'immeubles non résidentiels peuvent profiter indirectement de certains services offerts aux particuliers en raison du jeu des externalités ou des effets de tierces personnes. Mais il en va de même des propriétaires d'immeubles résidentiels.

Un moyen possible d'assurer une répartition plus équitable du fardeau de l'impôt foncier consisterait à instaurer un régime à deux volets[22]. Un volet s'appliquerait à tous les types de propriétés et serait fondé sur les avantages reçus sous forme de services à la propriété. L'autre volet financerait les services aux personnes à partir d'impôts payés essentiellement par les propriétaires d'immeubles résidentiels; on pourrait peut-être aussi imposer le secteur non résidentiel à un taux inférieur, pour tenir compte des avantages indirects que les services aux personnes procurent aux propriétaires de ce secteur. Si l'on souhaitait réduire l'impôt foncier de certaines entreprises ou de propriétaires défavorisés, on pourrait le faire par des subventions directes ou des crédits d'impôt.

L'évaluation

Au sens strict, si l'impôt foncier cédait la place à un régime fondé sur des charges aux usagers, l'évaluation périodique des propriétés à des fins fiscales ne serait plus nécessaire. Toutefois, s'il s'avérait nécessaire de percevoir un impôt foncier pour financer des services à la propriété dont la prestation ne serait pas couverte par des charges aux usagers, il faudrait alors se pencher sur les modalités administratives de cet impôt, puisque celles-ci détermineraient dans une bonne mesure de quelle façon les contribuables percevraient cet impôt et réagiraient à des propositions de changement[23]. Aussi longtemps que la valeur de la propriété sera utilisée à titre d'assiette fiscale, le mode d'évaluation demeurera un facteur important de la perception que se font les gens quant à l'équité de cette taxe.

Les incohérences de l'évaluation sont une source de problèmes surtout parce qu'elles entraînent des gains ou des pertes de capital imprévus lors de la vente d'une propriété. Les organismes provinciaux responsables de l'évaluation pourraient minimiser certaines incohérences involontaires en adoptant des ratios uniformes entre la valeur évaluée et la valeur marchande des propriétés. L'évaluation à la valeur marchande intégrale permettrait également aux contribuables de juger plus facilement du bien-fondé et de l'équité de leur évaluation. Ce jugement n'est pas facile à porter lorsque les propriétés sont évaluées sur la base d'une fraction de la

valeur marchande d'il y a 10 ans. Enfin, l'évaluation à la valeur marchande intégrale rendrait évidente une source importante de discrimination à l'endroit des propriétés non résidentielles, à savoir la tendance à les évaluer à une fraction plus élevée de leur valeur marchande que ce n'est le cas des immeubles résidentiels. Le problème de taux d'imposition statutaires distincts pour les secteurs résidentiels et non résidentiels persisterait, mais si toutes les propriétés étaient évaluées à leur valeur marchande, toute discrimination entre les diverses catégories de propriétés deviendrait plus évidente.

Conclusion

L'impôt foncier a été qualifié d'« injuste » parce qu'il n'a aucun rapport avec la capacité de payer, d'« irréaliste » parce qu'il n'est pas relié aux avantages reçus et d'« inapproprié » parce qu'il sert à financer des services qui n'ont aucun rapport avec la propriété[24]. Dans le présent chapitre, nous avons soutenu que, bien que l'impôt foncier ne soit pas aussi régressif qu'on le croit généralement, une bonne partie des critiques à l'égard de cet impôt demeurent valables, particulièrement en ce qui a trait à ses dispositions administratives et à son application actuelle.

Nous croyons que, dans la mesure du possible, il faudrait avoir davantage recours aux charges aux usagers pour financer le coût des services à la propriété. Le financement de certains biens et services municipaux est déjà assuré de cette façon, mais beaucoup de progrès reste à faire. Si l'impôt foncier cédait la place à une taxe fondée sur les avantages reçus, son incidence sur l'affectation des ressources cesserait de constituer un problème.

Une question demeure : celle du financement des services municipaux destinés aux personnes, soit une question qui intéresse essentiellement les propriétaires d'immeubles résidentiels. Nous avons proposé plusieurs avenues de réforme : 1) donner aux administrations locales accès aux assiettes de l'impôt sur le revenu ou de la taxe de vente; 2) accroître les subventions intergouvernementales; 3) faire assumer par les paliers supérieurs de gouvernement une plus grande responsabilité financière à l'égard des services aux personnes offerts à l'échelon local; 4) mettre l'accent sur l'impôt foncier résidentiel. En même temps, les taux d'imposition effectifs des propriétés commerciales et industrielles devraient être réduits afin qu'ils correspondent de plus près au niveau de services reçus par leur propriétaire.

10 L'imposition des richesses naturelles

Ce chapitre traite de l'imposition du rendement des investissements dans les secteurs du pétrole et du gaz, et des mines. Au cours des 15 dernières années, ces industries sont peut-être celles qui ont connu les changements fiscaux les plus importants au pays. L'imposition du secteur des richesses naturelles mérite un chapitre distinct parce que celui-ci est assujetti à une foule de dispositions spéciales. Le fait que les ressources naturelles appartiennent aux provinces confère à ce secteur un caractère unique qui a exercé une influence déterminante sur la fiscalité à laquelle il est assujetti.

Les pouvoirs publics au Canada utilisent trois instruments pour percevoir des recettes fiscales dans le secteur des ressources naturelles :

- La taxation directe, c'est-à-dire l'imposition des bénéfices des sociétés par le gouvernement fédéral et les provinces;

- La perception de redevances et la mise aux enchères de baux auprès du secteur privé aux stades de l'exploration et de la mise en valeur d'un projet;

- L'exploitation des richesses naturelles par des sociétés d'État dont les bénéfices reviennent aux gouvernements.

Étant donné la nature de notre étude, notre analyse ne portera que sur le recours aux impôts et aux redevances.

On pourrait considérer les impôts et les redevances comme étant deux modes de perception similaires, puisque ce sont deux instruments utilisés pour percevoir des recettes fiscales dans le secteur des richesses naturelles; toutefois, les redevances peuvent également être assimilées à des rentes versées aux propriétaires de droits miniers; elles sont alors comparables aux rentes et aux redevances que génèrent d'autres industries ou aux droits perçus par les propriétaires privés de gisements dans le secteur des richesses naturelles. Dans cette perspective, les redevances ne sont pas des impôts, mais plutôt des coûts déductibles résultant de paiements effectués pour acquérir des facteurs de production; de 1917 à 1974, il était effectivement permis de déduire les redevances dans le calcul de l'impôt fédéral sur les bénéfices. À l'heure actuelle, le dégrèvement fédéral relatif aux ressources a remplacé la déductibilité des redevances.

L'efficience des instruments disponibles

Les impôts et les redevances peuvent réduire l'efficience s'ils affectent l'échelle et l'échéancier des activités d'extraction et de mise en valeur des gisements. Les effets majeurs qui nous préoccupent sont les suivants :

- *L'effet du seuil de qualité* se manifeste surtout lorsque la production de ressources naturelles est assujettie à une taxe sur la production unitaire ou à une redevance brute. Cette forme de taxation creuse alors un écart entre les recettes unitaires du producteur et le prix de la ressource sur le marché et, de ce fait, incite les producteurs à ne pas exploiter des gisements marginaux ou à faible teneur. Pour éviter que cela ne se produise, les gouvernements provinciaux ont mis en place des régimes de redevance prévoyant la déductibilité de certains coûts d'exploitation ou encore des taux de redevance moins élevés dans le cas des gisements moins productifs dans les secteurs des mines, du pétrole et du gaz.

- *L'effet d'exploration* se traduit par une baisse des activités d'exploration attribuable au fait que la ponction fiscale en réduit la rentabilité.

- *L'effet sur l'utilisation relative des facteurs* se manifeste lorsqu'une entreprise utilise un ratio capital/travail différent de celui qui prévaudrait si les ressources n'étaient pas imposées. Par exemple, en augmentant le coût du capital, un impôt sur les bénéfices réduit l'incitation pour les producteurs à employer les technologies les plus efficientes sur le plan des coûts ou encore à utiliser de façon plus efficiente les techniques existantes. Pour contrer cet effet, le régime fiscal prévoit parfois la déduction non des coûts effectivement encourus mais des coûts associés aux meilleures pratiques en usage dans l'industrie.

Ceci dit, nous pouvons maintenant analyser les principaux avantages et désavantages d'avoir recours à diverses formes d'imposition pour percevoir des recettes fiscales sur la production du secteur des ressources non renouvables.

Une taxe à la production

Une taxe à la production, ou redevance brute, touche le volume ou la valeur de la production. Cette forme

d'imposition est simple à administrer, mais elle a tendance à déclencher l'effet du seuil de qualité. Comme la production est imposée, l'extraction devient moins rentable et, par conséquent, il se peut fort bien que les activités d'exploration et de mise en valeur soient moins importantes qu'elles ne le seraient en l'absence d'une telle taxe.

Il est possible d'éviter cet effet du seuil de qualité en remplaçant une redevance brute par une redevance nette, calculée en fonction des recettes nettes, c'est-à-dire déduction faite des coûts de production. Cependant, cette pratique a pour effet de provoquer un changement dans l'utilisation relative des facteurs, en particulier lorsque le taux de redevance nette est élevé ou que seuls les coûts de certains facteurs sont déductibles.

Une échelle progressive de redevance prévoit l'imposition de taux différents selon la productivité des puits ou des gisements. Un tel prélèvement est d'application complexe parce qu'il est difficile de mesurer la productivité et qu'idéalement, il faudrait utiliser différents taux pour chaque puit ou gisement. Plusieurs gouvernements ont tenté de régler ce problème en mettant au point des formules selon lesquelles le niveau de production sert de mesure de productivité.

Un impôt sur les bénéfices

Par impôts sur les bénéfices dans le secteur des ressources, on entend les impôts sur les bénéfices des sociétés perçus par le gouvernement fédéral et les provinces, et les impôts miniers perçus par les provinces. Jusqu'à tout récemment, certaines provinces percevaient des impôts progressifs sur les bénéfices des entreprises minières. Cette forme d'imposition incite les entreprises dans le secteur des ressources à modifier l'échelonnement de leur production dans le temps puisque les activités d'extraction deviennent moins attrayantes en période de bénéfices élevés. En outre, si les bénéfices sont imposés à des taux élevés, l'incitation à réduire les coûts deviendra aussi moins attrayante.

Certaines caractéristiques de l'impôt sur les bénéfices des sociétés sont propres au secteur des ressources. Par exemple, les déductions pour épuisement ont pour effet d'abaisser les seuils de qualité, accroissant ainsi le volume de ressources qu'une entreprise est susceptible d'extraire d'un gisement. Par ailleurs, l'épuisement gagné ne provoque pas un tel effet à moins que les dépenses admissibles n'aient déjà été effectuées. Il appert aussi que, pour certains types d'avoirs miniers, l'amortissement accéléré incite les entreprises à accroître considérablement le volume des ressources extraites[1].

Soulignons que, sur le plan de l'efficience, les économistes préfèrent très souvent un impôt sur les bénéfices à une redevance (une taxe à la production). Toutefois, les différences d'efficience entre ces deux formes d'imposition ne deviennent importantes que lorsque les recettes fiscales interviennent pour une part élevée des recettes d'exploitation totales des ressources[2].

Les taux d'imposition effectifs au Canada

Les bénéfices réalisés au Canada dans le secteur des ressources sont actuellement assujettis à trois types d'impôt : 1) un impôt fédéral sur les bénéfices imposables de 36 %, ou de 27 % lorsqu'on tient compte du dégrèvement relatif aux ressources mais non de la surtaxe; 2) des impôts provinciaux sur les bénéfices variant de 10 à 17 %, selon la province; et 3) des redevances et des impôts miniers perçus par les provinces selon différents taux.

Les redevances et les impôts miniers sont des formes d'imposition propres aux ressources (en fait, plusieurs d'entre eux ne s'appliquent qu'à certaines industries). Toutes les entreprises sont par contre assujetties aux impôts fédéral et provinciaux sur les bénéfices, sans distinction sectorielle. Toutefois, certaines dispositions de l'impôt sur les bénéfices sont propres au secteur des ressources. Parmi celles-ci figurent la déduction pour épuisement gagné et le dégrèvement relatif aux ressources consentis par le gouvernement fédéral, les déductions liées à la transformation accordées par les provinces et, enfin, la non-déductibilité aux fins de l'impôt fédéral des redevances, des impôts miniers et d'autres paiements semblables versés aux trésors provinciaux. Certaines catégories établies aux fins du calcul de la déduction pour amortissement sont également propres au secteur des richesses naturelles. De plus, les entreprises œuvrant dans ce secteur peuvent reporter indéfiniment la part non réclamée des déductions pour épuisement gagné ainsi que des frais d'exploration et de mise en valeur.

De toute évidence, le secteur des ressources est assujetti à des dispositions fiscales nombreuses et complexes. Dans cette section, nous examinons l'incidence globale de l'ensemble des impôts, redevances, exemptions et déductions sur le coût du capital dans ce secteur. Pour ce faire, nous avons recours à deux mesures : 1) le taux moyen d'impôt effectif, c'est-à-dire le taux d'imposition qui frappe le rendement provenant du stock de capital existant; et 2) le taux marginal d'impôt effectif, c'est-à-dire le taux d'imposition qui s'applique à tout nouvel investissement (c'est-à-dire à tout accroissement

du stock de capital). Cette dernière mesure est celle qui évalue le mieux les incitations à investir que contient le régime fiscal.

Les entreprises du secteur des ressources naturelles versent des montants élevés au titre des impôts sur les bénéfices des sociétés, des redevances et d'autres prélèvements spéciaux. En 1980-1981, le taux moyen de l'impôt fédéral (impôts versés en pourcentage des bénéfices apparaissant aux états financiers) s'élevait à 21,8 % pour l'industrie du pétrole et du gaz et à 13,2 % pour le secteur minier. Dans l'ensemble de l'économie, le taux moyen atteignait 18 %[3].

Les taux marginaux d'impôt effectifs

Les taux marginaux d'impôt effectifs permettent d'évaluer l'incidence du régime fiscal sur les décisions d'investir; en d'autres termes, ces taux mesurent l'effet global de toutes les dispositions fiscales sur le rendement d'un nouvel investissement. Un taux marginal négatif signifie que l'État utilise alors l'impôt pour subventionner l'entreprise, c'est-à-dire pour augmenter le rendement du capital des actionnaires et des créanciers.

Les taux marginaux d'impôt effectifs font ressortir plus nettement que les taux moyens effectifs la dispersion élevée des taux d'imposition. De plus, comme nous l'avons vu, les taux marginaux peuvent avoir une valeur positive ou négative, ou être simplement inégaux et discriminatoires, même si les taux moyens d'impôt effectifs affichent une valeur positive et ne varient pas. Dans de telles circonstances, l'examen des seuls taux moyens ne fournit pas une image correcte des incitations positives ou négatives que contient le régime fiscal[4].

La taxation des industries minières

Les auteurs d'une étude récente ont conclu que, même si les taux d'imposition moyens sont positifs (13,2 % en 1980) dans le secteur minier, les taux d'impôt marginaux dans la plupart des catégories d'avoirs miniers au Québec et en Ontario sont négatifs[5]. De façon plus précise, les auteurs ont observé que, par le biais de l'ensemble de ses dispositions, le régime fiscal subventionne l'investissement dans les activités d'exploration et de mise en valeur des mines et de transformation des minerais. Les nouveaux investissements dans le secteur minier sont subventionnés. Au niveau des activités d'exploration et de mise en valeur, les taux d'imposition négatifs sont fréquents en raison de la possibilité de déduire immédiatement toutes les dépenses reliées à ces activités. Les taux d'imposition négatifs dont bénéficient les activités de transformation sont attribuables à la déduction pour épuisement gagné et aux déductions accordées au titre de la transformation. Les avoirs détenus sous forme de bâtiments et de machineries sont imposés, mais les taux y sont moins élevés que ceux auxquels sont assujettis les stocks.

L'analyse des divers types d'impôt, pris séparément, a révélé que les taux de *l'impôt sur les bénéfices* des sociétés perçu par le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec étaient négatifs, tandis qu'en Ontario, ce taux était légèrement positif. Les taux de certains impôts *miniers* des provinces étaient positifs, mais au Québec, cette taxe propre au secteur minier favorise l'investissement dans les activités d'exploration, de mise en valeur et de transformation.

La taxation de l'industrie pétrolière

La situation semble être à peu près la même dans le secteur pétrolier. Les recherches du Conseil sur la fiscalité de l'industrie pétrolière en Alberta indiquent que, si l'on additionne l'impôt fédéral et provincial sur les bénéfices des sociétés, l'impôt sur le revenu des particuliers, les impôts fonciers, les taxes de vente et les redevances, le taux d'imposition global auquel sont effectivement assujettis les nouveaux investissements dans les activités d'exploration, de mise en valeur et d'extraction dépasse les 30 %[6].

Les données sur les taux d'imposition applicables à l'industrie pétrolière de l'Alberta (tableau 10-1) montrent que l'impôt sur les bénéfices des sociétés a pour effet de subventionner les nouveaux investissements à toutes les étapes de la production, bien que, dans certains cas, l'impôt sur le revenu des particuliers ait pour effet de porter l'imposition des activités de mise en valeur et d'exploitation à un niveau positif. L'incidence cumulative de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur les bénéfices des sociétés se traduit par une subvention aux nouveaux investissements dans le secteur pétrolier. Les redevances ont pour effet de faire passer l'imposition à des niveaux positifs et de rendre le système plus neutre.

Une analyse détaillée indique que l'inclusion des impôts fonciers et de la taxe de vente sur les biens d'équipement exerce une incidence perceptible sur les résultats. Environ la moitié d'un point de pourcentage des taux marginaux d'imposition effectifs s'appliquant aux activités de mise en valeur et d'extraction est attribuable à la taxe de vente sur les machines et l'équipement. L'inclusion de l'impôt foncier ajoute un autre point de pourcentage à toutes les étapes de la production.

Il importe de signaler que ces résultats ne s'appliquent qu'aux entreprises dans lesquelles les Canadiens détiennent une faible participation et qui n'ont reçu aucune

Tableau 10-1

Taux marginaux d'impôt effectifs dans l'industrie pétrolière en Alberta pour les entreprises non admissibles aux subventions accordées en vertu du Programme d'encouragements pétroliers, 1982
En pourcentage

	Impôt sur les sociétés[1]		Impôts sur les sociétés et sur les particuliers[2]	
	Redevances incluses	Redevances exclues	Redevances incluses	Redevances exclues
Exploration	– 167,2	– 252,1	..[3]	..[3]
Mise en valeur[4]	– 35,4	– 360,8	31,0	– 134,5
Extraction[4]	26,7	– 360,8	22,7	– 134,5
Avoirs non renouvelables	– 51,3	– 76,1	37,7	27,5

1 Comprend les impôts sur le revenu du gouvernement fédéral et des provinces, les impôts fonciers et les taxes de vente et, dans les colonnes indiquées, les redevances provinciales. Les adjudications à prime sont exclues des calculs. Toutes les données ont trait au « nouveau pétrole ».
2 Tous les impôts acquittés par les sociétés, plus ceux versés par les particuliers au titre du rendement du capital (intérêts, dividendes et gains de capital).
3 Étant donné que les entreprises n'utilisent aucun bien d'équipement au stade de l'exploration, les écarts fiscaux au niveau des sociétés et des particuliers sont impossibles à calculer dans ce cas.
4 Les chiffres sur les activités de mise en valeur sont des données de 1981, puisque les investissements à cette étape de la production sont assujettis à des dispositions fiscales qui rendent les taux de rendement exigés pour 1982 proches de zéro (et sont même négatifs dans certains cas). Les taux marginaux effectifs exprimés en pourcentage de chiffres aussi petits sont généralement, non seulement positifs, mais également gonflés artificiellement; ils perdent de ce fait beaucoup d'intérêt sur le plan analytique.
SOURCE M. Éthier et D. Simard, « Marginal effective tax rates for the oil industry in Alberta, 1965-84 », Conseil économique du Canada, Document n° 314, Ottawa, octobre 1986.

subvention au titre du Programme d'encouragements pétroliers (PEP). Bien entendu, les entreprises dans lesquelles les Canadiens détiennent une forte participation et qui ont reçu des subventions au titre du PEP affichent des taux d'imposition encore plus négatifs (ou moins positifs), ce qui implique pour celles-ci un fardeau fiscal moins élevé et un taux de subventionnement global plus élevé.

En outre, il est important de souligner que les taux marginaux d'imposition effectifs ont varié considérablement au cours des années (voir les graphiques 10-1 à 10-4). Par exemple, en 1974, par suite du refus du gouvernement fédéral d'accorder la déductibilité des redevances provinciales, le fardeau fiscal des entreprises dans le secteur des ressources s'est considérablement alourdi. Le Programme énergétique national (PEN) de 1980 a eu des effets très divers sur les taux d'imposition; l'entrée en vigueur de l'Accord de l'Ouest en mars 1985 a entraîné l'abolition de ce programme. Les taux de redevances ont été ensuite abaissés et établis de façon à mieux refléter les bénéfices tirés des projets à coût élevé dans le secteur du pétrole et du gaz.

Quelques conclusions

Les modifications récentes ont peut-être abaissé les taux d'impôt marginaux et moyens dans le secteur des richesses naturelles. Par ailleurs, la baisse des prix des produits a réduit les bénéfices au point où de nombreuses sociétés ne sont pas en mesure de tirer profit des incitations fiscales, soit un résultat qui s'apparente à une hausse d'impôt. Néanmoins, certains éléments du régime d'impôt et de redevance continuent à générer des incitations contradictoires pour les industries en cause.

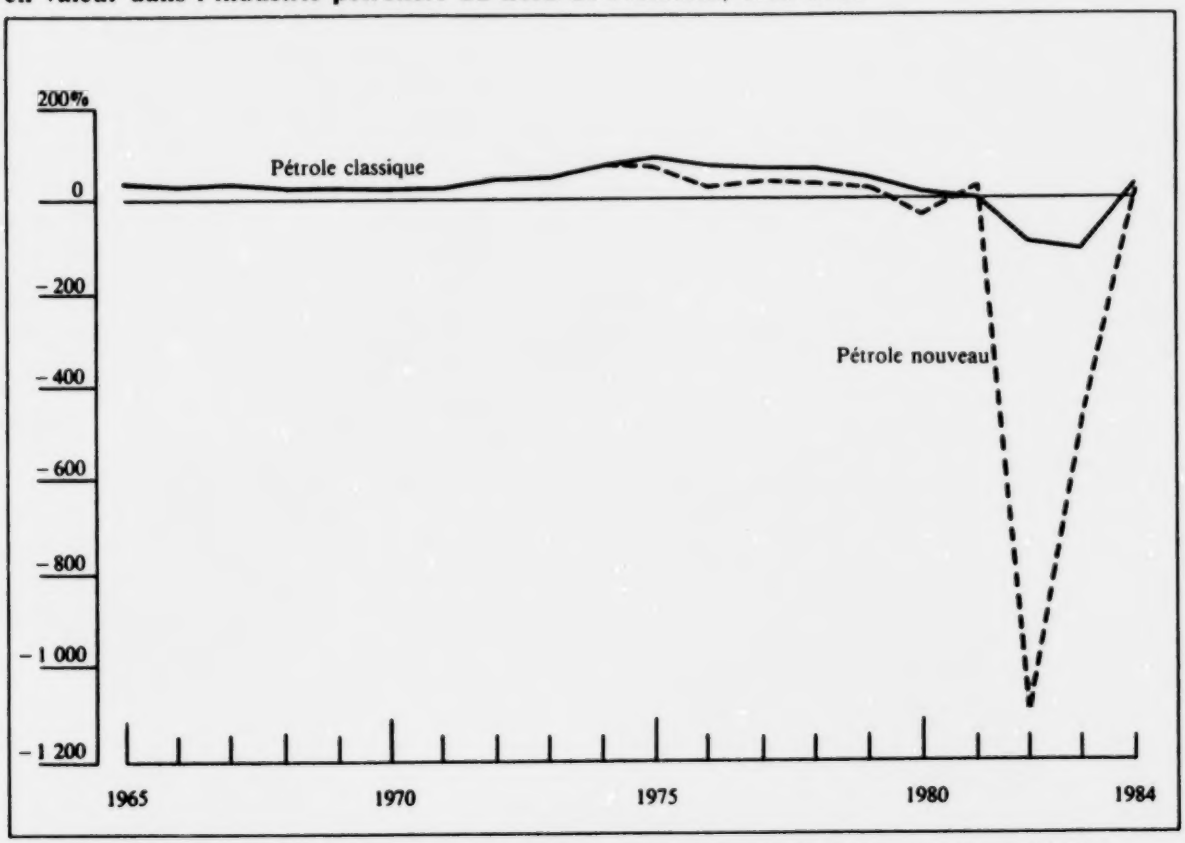
Il est difficile de comparer le traitement fiscal accordé au secteur des ressources à celui dont bénéficient d'autres secteurs de l'économie, étant donné que les taux d'imposition effectifs applicables au secteur des ressources sont calculés différemment[7]. Pour le secteur des ressources, les taux marginaux d'impôt effectifs ont été calculés sur la période de 1963-1978 pour l'ensemble de l'économie. Généralement, les résultats indiquent que l'impôt sur les bénéfices des sociétés subventionne les investissements en terrains et en machinerie et taxe ceux effectués sous forme de bâtiments et de stocks (surtout ces derniers)[8]. Du fait qu'on a établi que l'impôt sur les bénéfices des sociétés subventionnait les investissements à plusieurs étapes de la production dans l'industrie du pétrole et du gaz, nous pouvons donc affirmer que le régime fiscal accorde un traitement préférentiel au secteur des ressources naturelles. Ce résultat est compatible avec les conclusions du ministère des Finances[9]. Le traitement fiscal devient moins préférentiel lorsqu'on tient compte de l'incidence des redevances puisque, dans bien des cas, il semble que le versement de redevances élevées contrebalance les répercussions exercées par les taux faibles ou négatifs de l'impôt sur les bénéfices. On obtiendrait le même résultat si l'on appliquait au secteur des ressources des impôts sur les bénéfices identiques à ceux du reste de l'économie et que les redevances devenaient déductibles.

Améliorer la fiscalité des ressources naturelles

L'exploration possède beaucoup de points en commun avec les activités de recherche et de développement industriels; par conséquent, pour assurer la neutralité

Graphique 10-1

Taux d'impôt des particuliers, plus taux d'impôt des sociétés et redevances sur les investissements en machines et biens d'équipement au stade de la mise en valeur dans l'industrie pétrolière du nord de l'Alberta, 1965-1984



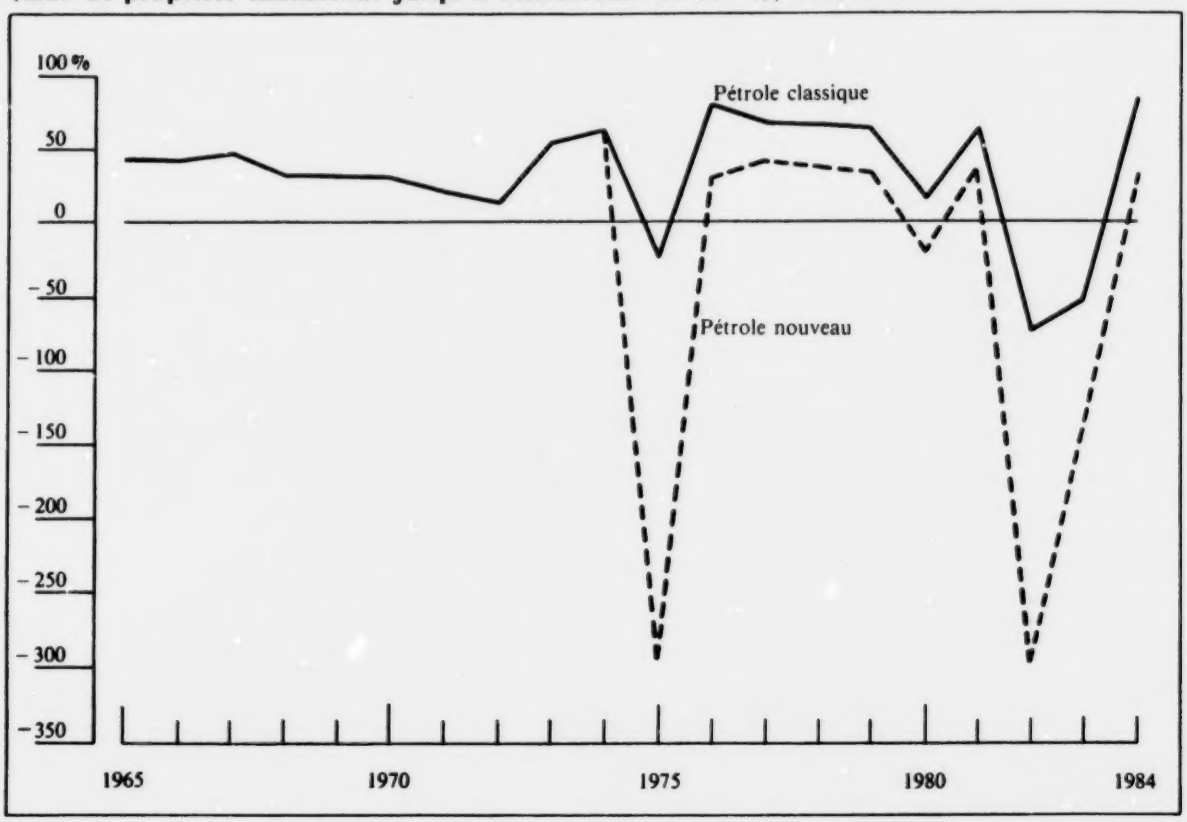
SOURCE D'après des données de M. Éthier et D. Simard, « Marginal effective tax rates for the oil industry in Alberta, 1965-84 », Conseil économique du Canada, Document n° 314, Ottawa, octobre 1986.

fiscale, les dépenses qui y sont consacrées devraient aussi être déductibles. Les déductions relatives à la transformation des ressources devraient cependant être réduites. Elles ont d'abord été accordées afin que les impôts miniers s'appliquent uniquement à l'extraction minière et non aux opérations de transformation. Toutefois, ces dernières années, ces déductions ont acquis le caractère de stimulants spéciaux; il faudrait donc les repenser afin de les ramener à leur vocation initiale.

Les autres domaines majeurs sur lesquels devrait porter la réforme sont l'épuisement gagné et le traitement fiscal accordé par le gouvernement fédéral aux redevances et aux impôts miniers perçus par les provinces. Présentement, la non-déductibilité des redevances et des impôts miniers est compensée par le dégrèvement relatif aux ressources; celui-ci correspond à un pourcentage fixe des recettes provenant des ressources. Ce dégrèvement peut être plus élevé ou plus faible que les redevances et impôts miniers effectivement payés; la situation varie selon les entreprises ou même selon les activités au sein d'une même entreprise. La réforme devrait s'orienter vers l'élimination de ce dégrèvement relatif aux ressources et le rétablissement de la déductibilité des redevances et des impôts miniers perçus par les provinces. Pour maintenir le niveau de ses recettes, le gouvernement fédéral pourrait, aux fins du calcul de l'impôt, ne retenir qu'une fraction des déductions pour redevances et impôts miniers dépassant les montants présentement déductibles au titre du dégrèvement relatif aux ressources.

Graphique 10-2

Taux d'impôt des particuliers, plus taux d'impôt des sociétés et redevances sur les investissements en ingénierie et construction au stade de la mise en valeur dans l'industrie pétrolière du nord de l'Alberta (taux de propriété canadienne jusqu'à concurrence de 50 %), 1965-1984



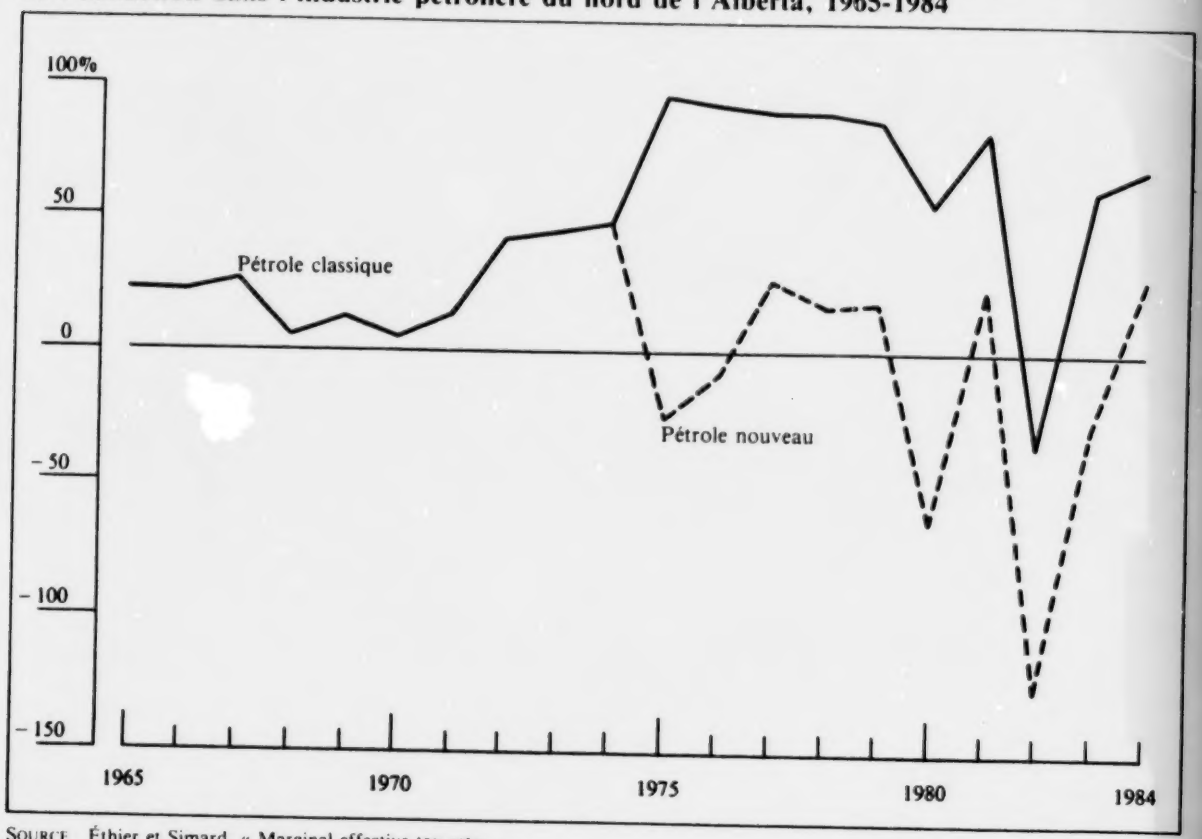
SOURCE Éthier et Simard, « Marginal effective tax rates ».

Les taux marginaux d'impôt négatifs des sociétés minières et pétrolières sont attribuables en grande partie à la comptabilisation immédiate des frais d'exploration et de mise en valeur alors que, dans le secteur minier, ce sont surtout les déductions pour transformation et pour épuisement gagné qui expliquent ces taux négatifs. Toutes ces déductions avantagent les entreprises bien établies qui réalisent généralement des bénéfices imposables. Par contre, ces mêmes déductions pénalisent – du moins de façon relative – les sociétés petites ou nouvelles qui ne sont pas en mesure d'en profiter. Il appert qu'au moins dans le secteur minier, de petites entreprises sont aux prises avec de sérieux problèmes financiers parce qu'elles ne sont pas en mesure d'exploiter les stimulants qu'offre le régime fiscal[10].

Le manque de neutralité du système fiscal se manifeste non seulement par des taux d'imposition effectifs différents allant du positif au négatif mais aussi par l'asymétrie observée dans le traitement fiscal des bénéfices et des pertes. Cet aspect revêt une importance particulière dans des industries cycliques et perçues comme très risquées. Le régime fiscal actuel reconnaît ce problème en autorisant le report, pour une période indéfinie, de certaines des déductions inutilisées; nous avons soutenu au chapitre 6 qu'on devrait aussi ajouter l'intérêt à un tel report. En outre, des dispositions du régime fiscal actuel, telles que les actions accréditives, permettent aux entreprises sans bénéfices imposables de transférer à des investisseurs privés les déductions inutilisées. Cette pratique semble s'avérer très coûteuse,

Graphique 10-3

Taux d'impôt des particuliers, plus taux d'impôt des sociétés et redevances sur les investissements en machines et biens d'équipement au stade de l'extraction dans l'industrie pétrolière du nord de l'Alberta, 1965-1984



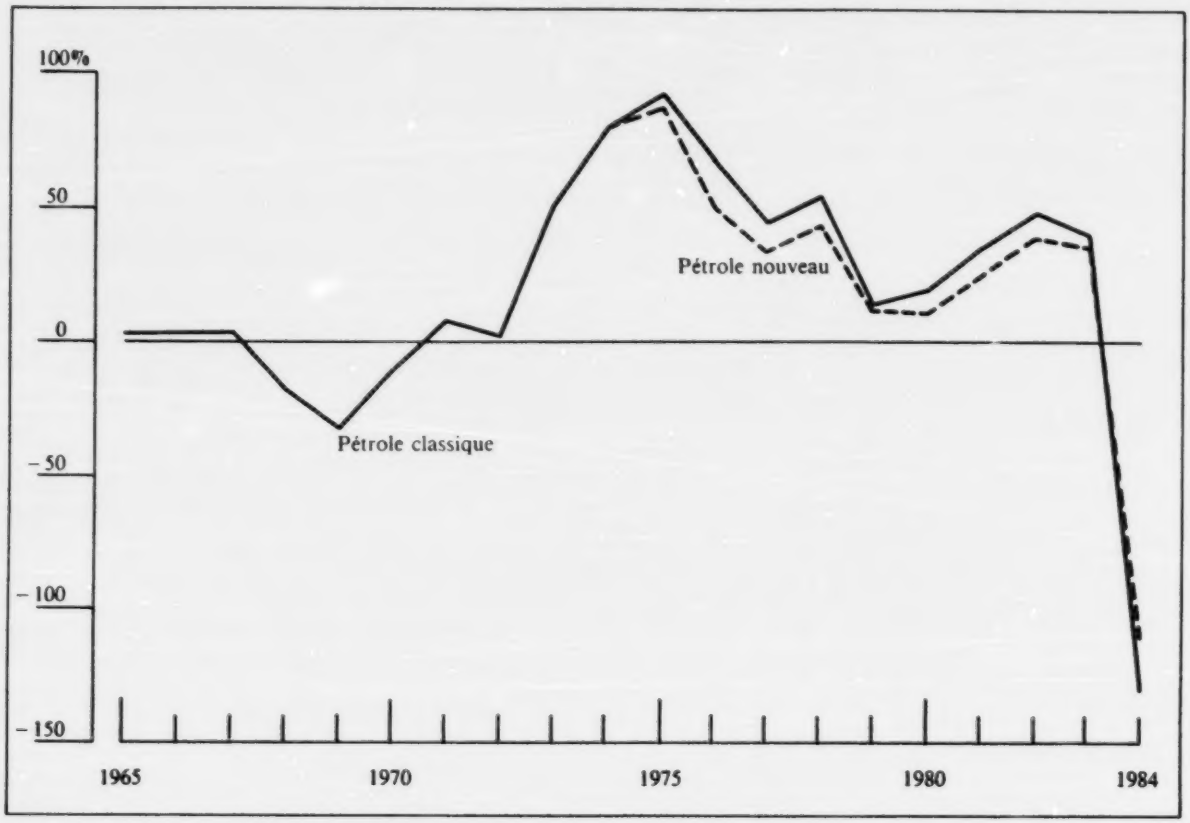
SOURCE Éthier et Simard, « Marginal effective tax rates ».

surtout si l'on tient compte du fait que des résultats similaires pourraient être obtenus par l'entremise d'impôts remboursables[11]. Cependant, les actions accréditives offrent l'avantage de soumettre, dans une certaine mesure, des incitations fiscales à l'épreuve du marché; il se pourrait donc qu'elles soient, en fin de compte, plus efficientes que cette solution de rechange.

Notons, en terminant, qu'il y a près de 20 ans, la Commission Carter recommandait d'instaurer un traitement fiscal identique pour toutes les industries et qu'à l'heure actuelle, plusieurs spécialistes des ressources naturelles ont recommandé l'adoption de mesures similaires à celles que nous proposons[12]. Celles-ci sont fermement étayées, croyons-nous, par les calculs des taux marginaux d'impôt effectifs que nous avons présentés dans ce chapitre.

Graphique 10-4

Taux d'impôt des particuliers, plus taux d'impôt des sociétés et redevances sur les actifs amortissables, Alberta, 1965-1984



SOURCE Éthier et Simard, « Marginal effective tax rates ».

11 Résumé et conclusions

Réformer l'imposition de l'épargne et de l'investissement

Les Canadiens veulent – et sont en droit d'avoir – un régime fiscal qui assure une répartition simple et équitable du fardeau fiscal, qui favorise une administration gouvernementale responsable et qui soutient, au lieu de gêner, la croissance du niveau de vie pour tous les groupes de la société. Dans le cadre de cette étude, nous avons examiné dans quelle mesure une réforme de l'imposition du rendement du capital – épargne et investissement – pourrait contribuer à la réalisation de ces objectifs. Nous croyons que le traitement fiscal réservé à l'épargne et à l'investissement est à la source de la plupart des récriminations quant à l'efficience, la complexité, l'instabilité et l'inéquité du système actuel. Toutefois, l'orientation de notre étude repose d'abord sur la conviction que l'imposition de l'épargne et de l'investissement joue un rôle déterminant en regard du niveau de vie et de la production, tant dans l'immédiat que dans l'avenir. Dans ce chapitre, nous résumons les résultats de nos recherches et nous en dégageons les conclusions qui étayent les réformes proposées dans les chapitres précédents. Les recommandations du Conseil ont déjà été rendues publiques; elles figurent à l'appendice A.

Les problèmes du régime fiscal actuel

Dans le cadre de cette étude, le Conseil a constaté que les critiques du public à l'endroit du traitement fiscal actuel de l'épargne et de l'investissement étaient largement justifiées. Nos résultats montrent qu'en additionnant les impôts sur le revenu des particuliers, ceux sur les bénéfices des sociétés, les taxes de vente et les impôts fonciers, les taux marginaux d'impôt effectifs des revenus de placement varient énormément selon les industries en cause, les éléments actifs et les modes de financement. Par exemple, nous avons établi qu'en 1985, les taux d'impôt effectifs des nouveaux investissements fluctuaient entre −78 et +102 %. Évidemment, un tel manque de neutralité fiscale détourne les capitaux des utilisations les plus productives pour les canaliser vers d'autres activités jouissant de préférences fiscales qui font que leur rendement après impôt devient avantageux pour l'investisseur. L'intérêt public n'est pas bien servi lorsque le régime fiscal transforme des perdants en des gagnants. En d'autres termes, le manque de neutralité du régime fiscal abaisse effectivement la productivité du capital dans l'économie, réduisant ainsi les niveaux de production et de revenu.

Il ressort aussi de nos travaux que le régime fiscal canadien peut imposer à un citoyen qui choisit de consommer maintenant un fardeau fiscal effectif moins élevé que celui que doit supporter un contribuable qui choisit d'épargner maintenant et de consommer plus tard. En faisant assumer ainsi un fardeau fiscal plus lourd aux contribuables qui préfèrent reporter leur consommation à plus tard, le régime fiscal actuel s'avère non seulement inéquitable mais aussi inefficient. Cette surimposition de la consommation future que comporte l'impôt des particuliers suscite des distorsions dans l'étalement de la consommation au cours du temps. Pour l'ensemble de l'économie, le traitement préférentiel dont bénéficie implicitement la consommation courante constitue un frein à l'accumulation de capital. Au cours des années, cette situation entraîne des niveaux de production, de salaires et de consommation moins élevés qu'il n'en serait autrement.

Le manque de neutralité du régime incite les contribuables à réduire leurs impôts en convertissant une forme de revenu en une autre (par exemple, en transformant des dividendes en gains en capital), ce qui oblige les gouvernements à modifier les lois fiscales afin de faire échec à l'évitement fiscal. Il en résulte un régime fiscal inutilement compliqué et instable qui impose des coûts véritables aux entreprises, aux personnes et même aux autorités fiscales. En effet, le régime fiscal fédéral actuel est devenu tellement complexe que près de 40 % des contribuables s'adressent maintenant à des spécialistes pour produire leur déclaration d'impôt sur le revenu des particuliers. Le régime fiscal est constamment en révision, comme en témoignent les quelque 300 pages de modifications fiscales qui ont été ajoutées à la loi fédérale de l'impôt sur le revenu en 1986.

En outre, l'octroi d'avantages fiscaux à certains investisseurs entraîne un rétrécissement de l'assiette fiscale de sorte que, pour maintenir les rentrées fiscales au même niveau, les taux d'imposition s'appliquant aux autres contribuables doivent être relevés, ce qui incite ces derniers à réclamer à leur tour des privilèges semblables. De plus, les dispositions complexes qui régissent divers allégements fiscaux ont pour effet de miner la confiance des contribuables dans l'équité du régime.

Enfin, nous avons constaté que le contribuable moyen ignore nombre d'aspects importants du régime fiscal; nous estimons donc que des impôts plus visibles favoriseraient l'imputabilité des pouvoirs publics.

Les principaux enjeux de la réforme fiscale

Nous croyons que la réforme du régime d'imposition de l'épargne et de l'investissement doit reposer avant tout sur un principe clair et logique. À cet égard, trois questions ont dominé notre étude : le choix d'une assiette fiscale appropriée, l'étendue ou la portée de l'assiette fiscale retenue et la structure des impôts dans le cadre de l'assiette retenue.

Soulignons que, ces dernières années, les réponses apportées à ces questions ont varié selon les pays et les gouvernements. Par exemple, aux États-Unis, le gouvernement fédéral a choisi de réformer son système fiscal en élargissant l'assiette de l'impôt sur le revenu annuel des particuliers, sans intégration des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, et sans correction des effets de l'inflation sur le rendement du capital. Plusieurs autres pays membres de l'OCDE sont en voie d'élargir l'assiette de leur régime d'impôt sur le revenu, tout en s'orientant vers une intégration plus poussée de leur régime d'imposition des personnes et des sociétés. Certains d'entre eux ont également modifié la structure de leurs impôts de façon à accroître la part des recettes fiscales qu'ils tirent de taxes « indirectes » sur la consommation ou les transactions.

De même, au Canada, le gouvernement fédéral envisage ou est à mettre en oeuvre un certain nombre de réformes, notamment en élargissant l'assiette de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, en augmentant la part de cet impôt dans l'ensemble des recettes fédérales et en accordant une plus grande place aux taxes indirectes sur la consommation dans la structure fiscale; enfin, en relevant les montants admissibles aux régimes d'épargne enregistrés, le gouvernement canadien a fait évoluer le régime d'imposition des particuliers vers un impôt sur le revenu de vie entière.

La portée de notre étude

Pour les fins de cette étude, nous nous sommes imposés deux contraintes particulièrement importantes : la neutralité au niveau des recettes et la neutralité du point de vue de la répartition du revenu. La première restriction signifie simplement que nous avons jugé que, dans le contexte d'une réforme de la fiscalité, nous n'avions pas à modifier le montant total des recettes perçues par l'État. Cela ne veut pas dire que nous sommes indifférents aux efforts actuels de réduction du déficit. Nous sommes cependant d'avis que les hausses d'impôt nécessaires pour réduire le déficit seraient mieux fondées économiquement et plus acceptables politiquement si elles survenaient après l'adoption d'une réforme du système fiscal. Nous n'avons pas estimé non plus qu'il était de notre ressort de modifier la répartition du revenu qui découle du présent système fiscal. Les objectifs liés à la répartition du revenu entraînent inévitablement des différences d'opinion. À tout événement, cette question relève de la compétence de nos représentants élus. Notre démarche s'est orientée vers la recherche de modalités fiscales susceptibles de contribuer à accroître la richesse de la société, en laissant de côté la question de la répartition de cette richesse qui pourra être débattue dans un contexte politique plus vaste.

Nous insistons également sur le fait que notre analyse ne s'est pas confinée à un seul niveau de gouvernement ou à l'une ou l'autre des catégories d'impôts qui frappent l'épargne et l'investissement. De fait, nous trouvons qu'il y a plusieurs liens entre les diverses taxes touchant l'épargne et l'investissement, de sorte qu'il est préférable qu'elles soient traitées comme si elles faisaient partie d'un système interactif. Pour ces raisons, nous ne sommes pas en faveur d'une réforme fragmentaire de la fiscalité de l'épargne et de l'investissement. Ainsi, nous en sommes venus à la conclusion qu'il serait souhaitable de soustraire les biens et services d'investissement du champ des taxes de vente. Comme nous avons pu constater que le gouvernement fédéral et les provinces imposent à peu près le même fardeau fiscal sur les investissements en percevant des taxes de vente sur les biens de capital, une réforme impliquant les deux paliers de gouvernement serait indiquée. En outre, une réforme des taxes de vente devrait aussi s'accompagner d'une réforme de l'impôt sur les bénéfices des sociétés.

Enfin, soulignons que l'objet principal de notre étude a été de voir comment la structure de la fiscalité au Canada pouvait être modifiée afin d'être mieux en mesure d'atteindre un certain nombre d'objectifs à plus long terme, notamment une affectation plus efficiente des ressources et, par le fait même, un niveau de vie plus élevé. Dans ce sens, la politique fiscale ne constitue pas un instrument approprié pour la poursuite d'objectifs macroéconomiques à court terme, tels que l'expansion de l'emploi ou la réduction de l'inflation. Ce qui importe, pour la réalisation d'objectifs aussi immédiats, c'est le jeu combiné des politiques budgétaires – le niveau des taux d'impôt et des dépenses gouvernementales – et la politique monétaire.

La réforme d'impôts spécifiques

Dans les chapitres antérieurs, nous avons montré que l'impôt personnel est non seulement l'impôt direct le

plus important que doivent supporter les contribuables mais aussi la principale source de recettes fiscales pour le gouvernement fédéral et les provinces. Nos conclusions sur la réforme de l'impôt personnel sont présentées dans les paragraphes qui suivent. Par ailleurs, les sections subséquentes de ce chapitre contiennent nos conclusions touchant l'impôt sur les sociétés, les taxes de vente, les taxes foncières et l'imposition du secteur des richesses naturelles.

L'impôt personnel

Il ressort de notre étude que l'objectif de la réforme fiscale devrait être d'orienter l'impôt des particuliers vers un régime d'imposition du revenu de vie entière. Un régime d'imposition des particuliers fondé sur les encaisses de vie entière aurait pour effet d'accroître l'efficience, l'équité et la simplicité du système. Pour assurer la pleine imposition du revenu gagné ou reçu durant toute la durée de la vie, il faudrait que les montants épargnés soient désenregistrés et imposés lors du décès du contribuable.

Le régime actuel d'impôt sur le revenu annuel taxe le revenu au moment où il est gagné, ainsi que le rendement obtenu sur la fraction du revenu épargnée. Ceci se traduit par une diminution du taux de rendement de l'épargne ou encore équivaut, comme nous l'avons montré, à une importante taxe d'accise sur la consommation future par rapport à la consommation présente. Le régime actuel entraîne donc des distorsions dans les décisions de consommation des particuliers et s'accompagne, dans l'ensemble de l'économie, d'un niveau d'accumulation de capital moins élevé qu'il n'en serait si l'épargne n'était pas doublement imposée.

Les avantages d'un régime d'impôt sur le revenu de vie entière sont au nombre de cinq. En premier lieu, il serait plus efficient qu'un régime d'impôt sur le revenu annuel puisqu'il ne causerait pas de distorsions dans les décisions économiques concernant la répartition de la consommation dans le temps; les particuliers seraient donc mieux traités au plan fiscal sur l'ensemble de leur vie. Deuxièmement, un tel régime serait plus équitable qu'un impôt sur le revenu annuel. Les personnes disposant d'un même montant de ressources paieraient les mêmes impôts sur l'ensemble de leur vie, sans égard à leurs préférences temporelles en matière de consommation ou aux fluctuations de leur revenu. Troisièmement, ce serait un régime d'imposition plus simple car il n'obligerait pas à recourir à une comptabilité d'exercice. Quatrièmement, il permettrait de traiter l'investissement dans le capital humain (c'est-à-dire l'enseignement et la formation) sur la même base que l'investissement dans le capital physique. Enfin, avec des régimes d'épargne enregistrés, il ne serait pas nécessaire de recourir à des modalités d'ajustement du rendement du capital pour tenir compte de l'inflation.

Nos recherches laissent peu de doute quant à la possibilité qu'à long terme, un impôt sur le revenu viager entraîne des avantages supplémentaires par le biais d'une hausse substantielle des investissements. Avec l'accroissement des immobilisations en bâtiments, machinerie et matériels, la productivité de la main-d'œuvre et la production augmenteraient. De meilleures perspectives d'emploi et des salaires réels plus élevés profiteraient avant tout aux Canadiens qui sont sur le marché du travail. Les estimations de l'incidence des impôts sur la production, l'investissement et la croissance sont parmi celles qui prêtent le plus à controverse en économique. Néanmoins, les simulations effectuées pour le Conseil indiquent que, même si les Canadiens n'accroissaient pas leur épargne suite à l'adoption d'un impôt sur le revenu de vie entière, cette mesure aurait quand même pour effet d'engendrer à court terme une hausse de 1 % de leur revenu annuel moyen. Mais si les Canadiens réagissaient favorablement au nouveau régime d'imposition en augmentant sensiblement leur épargne, comme nous pensons qu'ils le feraient, les effets bénéfiques d'un régime d'imposition du revenu de vie entière seraient beaucoup plus importants. Nos simulations permettent de penser que sur une période de temps relativement longue, une telle mesure se traduirait par des hausses substantielles de la production par habitant et des salaires réels, contribuant ainsi à améliorer le niveau de vie des Canadiens dans une proportion allant jusqu'à 7 %.

Lorsque la condition financière des particuliers est envisagée dans une perspective de vie entière, le taux approprié pour percevoir l'impôt sur une base annuelle n'aura pas nécessairement de rapport direct avec le revenu courant. Le système fiscal devra comporter un mécanisme d'étalement. Les particuliers recourent habituellement à l'épargne pour atténuer les fluctuations de leur profil de consommation de vie entière. Comme contribuables, ils peuvent se charger eux-mêmes d'une bonne partie de l'étalement du revenu dans un système où l'épargne peut être conservée à la fois dans des instruments enregistrés et non enregistrés. Les épargnes accumulées dans des régimes enregistrés donneraient lieu à un report de l'impôt jusqu'au moment où elles sont retirées. Les particuliers auraient alors la possibilité d'étaler leurs obligations fiscales dans le temps en modifiant au besoin la composition du portefeuille d'épargnes enregistrées et non enregistrées qu'ils détiennent. Au Canada, nous sommes déjà engagés dans cette voie. Le traitement accordé en regard des logements de type propriétaire-occupant de même que les dispositions permettant de détenir des épargnes dans des régimes enregistrés tels que les REER et les REP font que nous avons présentement un système hybride qui,

avec certaines modifications et une intégration plus complète des régimes d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, pourrait se rapprocher d'un système fiscal axé sur le revenu de vie entière.

L'objectif d'un tel régime d'imposition serait d'éliminer les éléments de non-neutralité de l'assiette fiscale qui existent en vertu du présent régime. Par conséquent, il importe de considérer quel traitement doit s'appliquer aux épargnes ou aux investissements d'un particulier lors de son décès pour faire en sorte que les revenus qu'il a gagnés soient effectivement imposés, sinon au cours de la vie, alors au moment du décès.

À cet égard, le système fiscal actuel contient déjà des mécanismes qui permettraient d'en venir éventuellement à un impôt sur le revenu de vie entière. En effet, les régimes enregistrés, les modalités de « désenregistrement » et l'imputation sous forme de revenu au moment du décès sont conformes aux principes d'un régime fondé sur le revenu de vie entière. Mise à part la conversion obligatoire des régimes enregistrés à l'âge de 71 ans, le seul élément qui va à l'encontre d'un régime d'impôt axé sur le revenu de vie entière est la disposition permettant le transfert – libre d'impôt – des régimes de retraite entre conjoints, disposition que nous considérons comme raisonnable. Pour ce qui est des instruments d'épargne non enregistrés, les dispositions du présent système assujettissent à l'impôt tous les gains monétaires réalisés sur ce genre d'épargne – y compris la réalisation présumée des gains de capital lors du décès –, ce qui est conforme aux principes d'un régime d'impôt sur le revenu de vie entière. Mais les déductions en regard du rendement du capital, comme la déduction de 1 000 $ permise dans le régime actuel au titre des intérêts et dividendes, pourraient faire que certains revenus échappent à l'impôt au cours de la vie. Les mesures requises pour prévenir ces échappatoires tout en permettant la déduction seraient complexes et entraîneraient des coûts d'observance et d'administration élevés. Un compromis acceptable serait de limiter le montant de telles déductions comme cela se fait à l'heure actuelle.

Un régime d'imposition du revenu de vie entière aurait-il une incidence régressive ? Il n'y a aucune raison a priori pour qu'il en soit ainsi. Le choix d'une assiette fiscale et de taux d'imposition peut être agencé de manière à obtenir la répartition souhaitée du fardeau fiscal. Comme pour un impôt sur le revenu annuel, un impôt sur le revenu de vie entière peut être plus ou moins progressif selon la structure des taux et des exemptions personnelles retenues. Des simulations effectuées pour le Conseil en vue de déterminer l'incidence d'un impôt sur le revenu de vie entière en utilisant les taux d'impôt présentement en vigueur montrent que le fardeau fiscal des contribuables ne changerait pas beaucoup; l'incidence fiscale globale aurait même tendance à être légèrement plus progressive qu'à l'heure actuelle.

L'impôt des sociétés

La grande dispersion dans les taux marginaux d'impôt effectifs sur le rendement des investissements est principalement attribuable aux dispositions du régime d'imposition des sociétés. Les principaux éléments qui expliquent cette dispersion des taux sont le crédit d'impôt à l'investissement (que l'on est en voie d'abolir), les dispositions relatives à l'amortissement accéléré des machines, ainsi que le traitement fiscal défavorable des investissements financés par des fonds propres par rapport à ceux financés par voie d'emprunt. Ces dispositions avantagent les firmes et les industries qui ont un ratio élevé d'endettement et celles dont les investissements en machinerie sont relativement importants. Les autres disparités dans les taux marginaux d'impôt effectifs sont imputables aux taux statutaires préférentiels qui s'appliquent aux petites entreprises et aux entreprises engagées dans des activités de fabrication ou de transformation, aux écarts qui existent dans les taux d'imposition statutaires entre provinces et, enfin, à l'intégration insuffisante des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés.

Comme nous l'avons souligné au chapitre 6, un régime d'imposition des sociétés fondé sur les ressources d'autofinancement présenterait un certain nombre d'avantages par rapport au régime actuel. Premièrement, on éliminerait ainsi plusieurs éléments majeurs qui, à l'heure actuelle, éloignent le régime de la neutralité et qui, de ce fait, faussent les décisions d'investir. Deuxièmement, l'inflation n'exerce aucune incidence sur un tel régime, de sorte qu'il ne serait pas nécessaire de se préoccuper de son indexation. Enfin, un impôt sur les ressources d'autofinancement serait plus simple à administrer que l'actuel impôt sur les bénéfices des sociétés puisqu'il ne requerrait ni indexation ni calcul de la véritable dépréciation économique.

Cependant, nous avons également souligné que, malgré les avantages que comporterait un impôt sur les ressources d'autofinancement des sociétés, il faudrait aplanir certains obstacles avant de pouvoir le mettre en place. Dans un pays importateur de capitaux étrangers comme le Canada, le principal obstacle à l'adoption d'un tel régime découle de l'incertitude concernant les crédits d'impôt auxquels il pourrait donner droit à l'étranger, notamment aux États-Unis, d'où proviennent la majeure partie des capitaux importés par le Canada. Plus l'assiette de l'impôt sur les bénéfices des sociétés au Canada se démarque de celles des pays d'où proviennent les capitaux importés par le Canada, moins les dégrèvements accordés à l'étranger sont susceptibles de

compenser les investisseurs pour les impôts acquittés au Canada. Cette situation risquerait alors de décourager les investissements étrangers au Canada, à moins que nos traités fiscaux ne soient renégociés ou que les lois fiscales à l'étranger ne soient amendées de façon à accorder des crédits d'impôt similaires à ceux qui prévalent à l'heure actuelle. Comme il a fallu environ 10 ans pour conclure le dernier accord fiscal entre le Canada et les États-Unis, les deux gouvernements seraient probablement peu disposés à rouvrir ce dossier dans un proche avenir.

Par ailleurs, rien ne permet de croire qu'un impôt sur les ressources d'autofinancement des sociétés versé par des investisseurs étrangers au Canada ne donnerait pas droit à un crédit d'impôt aux termes des lois fi .les en vigueur à l'étranger. Ainsi, les obstacles à la mise en place d'un tel impôt ne sont peut-être pas aussi insurmontables qu'on pourrait le croire. Quoiqu'il en soit, nous considérons que l'adoption d'un impôt sur les ressources d'autofinancement des sociétés demeure un objectif souhaitable à long terme.

Entre-temps, toutefois, plusieurs mesures pourraient être adoptées en vue d'améliorer le régime actuel d'impôt sur les bénéfices des sociétés. Nous avons essentiellement proposé d'en élargir l'assiette et de réduire les taux statutaires, tout en maintenant au niveau actuel la part de cet impôt dans l'ensemble des recettes fiscales. Une telle stratégie mènerait à la réduction du rôle de l'impôt sur les sociétés comme instrument servant à influer sur la répartition des investissements et transformerait celui-ci en retenue fiscale sur le rendement réel de l'avoir propre. Cette stratégie prévoit également l'indexation des déductions pour amortissement et le rétablissement de la déduction relative aux stocks qui vient d'être abolie; ces déductions seraient toutefois réduites dans la mesure où les investissements seraient financés par voie d'emprunt. Enfin, la réforme proposée conduirait à une meilleure intégration des régimes d'impôt des sociétés et des particuliers, particulièrement en ce qui a trait au rendement tiré de l'épargne enregistrée.

Bien que le type d'impôt sur les sociétés que nous proposons ne serait pas complètement neutre, il représenterait une amélioration considérable par rapport à ce que nous avons à l'heure actuelle, notamment si ces mesures étaient combinées aux changements que nous recommandons dans l'impôt personnel, l'impôt foncier, la taxe de vente et l'imposition des ressources.

Les taxes de vente

La réforme de la taxe de vente fédérale s'impose depuis déjà un bon moment. Divers scénarios de réforme ont été débattus au cours des dernières années et le gouvernement fédéral examine présentement la possibilité de la remplacer par une nouvelle taxe sur les transactions commerciales.

Au cours de nos recherches sur l'imposition du rendement du capital, nous avons été très étonnés de constater que les taxes de vente contribuent davantage à hausser le *niveau* des taux d'impôt sur le rendement des nouveaux investissements que ne le fait l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Cet effet n'est aucunement voulu, puisque les taxes indirectes ne sont pas censées s'appliquer aux facteurs de production comme les biens d'équipement. Nous avons également observé que plus d'un palier de gouvernement prélève des impôts sur les facteurs de production. Même si l'on considère généralement que les taxes provinciales sont plus efficientes que la taxe de vente fédérale, qui est prélevée aux stades antérieurs de la distribution, les deux paliers de gouvernement imposent un fardeau fiscal à peu près équivalent sur les biens d'investissement.

Il existe donc de solides arguments militant en faveur d'une réforme des taxes indirectes actuelles. Nos recherches appuient le remplacement de la taxe de vente fédérale par une taxe sur les transactions commerciales ou par une taxe sur la valeur ajoutée. Toutefois, comme nous l'avons laissé entendre, une telle réforme fiscale ne solutionnerait que la moitié du problème suscité par la taxation actuelle des facteurs de production. Tout en reconnaissant que la législation provinciale sur la taxe de vente s'est déjà orientée dans cette direction, d'autres progrès pourraient encore être réalisés si l'on exemptait les biens d'équipement des taxes de vente provinciales.

La taxe sur les transactions commerciales présentement à l'étude remplacerait avantageusement la taxe de vente fédérale actuelle et serait équivalente, à maints égards, à la taxe sur la valeur ajoutée que l'on avait considérée auparavant. Il serait essentiel que cette taxe soit imposée à un taux uniforme. Dans le cas contraire, les coûts administratifs et la complexité d'une telle taxe s'en trouveraient accrus et le traitement réservé aux exportations continuerait d'être aussi erratique qu'il l'est dans le cadre des taxes de vente actuellement en vigueur.

Pour la plupart des consommateurs, la présente taxe de vente fédérale demeure un impôt caché. Nous recommandons fortement que l'on ait recours à des taxes visibles ou transparentes afin d'accroître l'imputabilité des gouvernements. À première vue, on pourrait croire que la nouvelle taxe fédérale sur les transactions commerciales serait tout aussi cachée que la taxe de vente qu'elle serait appelée à remplacer. Mais si la nouvelle taxe était d'application générale et qu'elle était perçue à un taux uniforme, les citoyens n'auraient que le taux

à retenir pour déterminer les sommes qu'ils versent au gouvernement fédéral à chaque fois qu'ils effectuent un achat. Les contribuables n'auraient pas besoin de connaître tous les autres détails d'application de la taxe. Pour ces raisons et celles mentionnées au paragraphe précédent, la nouvelle taxe sur les transactions commerciales devrait être imposée à un taux uniforme, avec aussi peu d'exemptions que possible dans les biens et les services de consommation auxquels elle s'appliquerait. Dans de telles conditions, la taxe serait aussi transparente et simple que possible et elle se prêterait également sans trop de difficulté aux ajustements nécessaires pour l'éliminer des prix à l'exportation. Sa transparence pourrait aussi être accrue si elle était explicitement divulguée au point de vente.

Par ailleurs, nous avons également constaté que, bien que les taxes de vente augmentent le *niveau* des impôts perçus sur le rendement des nouveaux investissements, leur incidence tend cependant à atténuer les *variations* observées entre les diverses industries et les différents éléments d'actif. Il en est ainsi parce que le fardeau des taxes de vente s'appliquant aux biens d'équipement repose entièrement sur les acquisitions de machines, ce qui annule en partie l'effet des mesures incitatives intégrées au régime d'imposition des bénéfices des sociétés, notamment l'amortissement accéléré. Par conséquent, dans la mesure où la diversité des taux d'imposition transparaît dans les prix à la consommation, la taxe de vente actuelle tend à égaliser le fardeau fiscal entre les consommateurs. La variation du fardeau fiscal selon les régions, les secteurs d'activité et les consommateurs pourrait *augmenter* si l'on élargissait l'assiette de la taxe de vente, en particulier si on y assujettissait les services en la remplaçant par une taxe sur les transactions commerciales ou une autre de même nature. Par conséquent, l'élargissement de l'assiette de la taxe de vente devrait s'accompagner de modifications dans d'autres secteurs des régimes d'imposition et de transfert. En tête de liste de ces modifications figurent des mesures en vue de rendre l'impôt sur les bénéfices des sociétés plus neutre (en modifiant les déductions pour amortissement), d'octroyer aux contribuables à faible revenu des crédits plus importants au titre de la taxe de vente et d'indexer les transferts versés à ces contribuables.

Une nouvelle taxe sur les transactions commerciales devrait au moins générer des recettes équivalentes à celles de la présente taxe de vente. Au-delà de ce niveau, elle pourrait aussi être utilisée pour accroître les recettes fiscales et permettre ainsi une réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers. Des arguments militent à la fois en faveur et à l'encontre d'un tel changement dans la structure fiscale.

Mises à part les carences de la taxe de vente ou de la taxe sur les transactions commerciales à titre d'instrument pour réaliser des objectifs de redistribution, les recettes tirées de ces impôts ne feraient pas l'objet de crédits que pourraient réclamer les investisseurs étrangers sur les impôts à acquitter dans leur pays d'origine. De toute évidence, il est souhaitable de partager le fardeau des impôts aussi également que possible entre le pays d'accueil et le pays d'origine des investisseurs. En outre, lorsqu'ils sont perçus selon le principe de la « destination », les impôts indirects sur la consommation inciteraient les gens à accumuler des épargnes en franchise d'impôt au Canada et à dépenser les sommes à l'extérieur, c'est-à-dire dans des pays qui perçoivent un impôt sur le revenu. Deux désavantages pourraient donc découler du remplacement partiel d'impôts directs sur les particuliers et les sociétés par des impôts indirects perçus selon le principe de la destination : une perte de crédits d'impôt à l'étranger et l'octroi d'incitations pour les Canadiens à dépenser leur épargne à l'extérieur du pays. Voilà autant de raisons de s'opposer à une substitution importante de taxes indirectes aux impôts directs.

Malgré tout, nous sommes conscients des effets positifs qu'entraîneraient des réductions des taux d'impôt personnels au-delà de celles accordées depuis 1971. Elles atténueraient les distorsions que pourrait encore produire le régime fiscal et réduiraient les incitations à l'évitement fiscal, rendant ainsi le régime fiscal plus facile à faire observer et à administrer. L'abaissement des taux d'impôt sur le revenu des particuliers aurait aussi pour effet de réduire les dérogations aux principes de l'équité horizontale dans le traitement fiscal réservé aux familles et aux personnes seules. Une restructuration du régime fiscal qui consisterait à réduire le rôle de l'impôt personnel et à accroître celui des taxes de vente ou des taxes sur les transactions commerciales comporterait donc à la fois des avantages et des inconvénients.

L'imposition des richesses naturelles

Les industries liées à l'exploitation des ressources sont dans une position unique en ce qui concerne les impôts qu'elles ont à verser et les dispositions fiscales auxquelles elles sont assujetties. La non-déductibilité, aux fins de l'imposition fédérale depuis 1974, des redevances, des impôts miniers provinciaux et d'autres coûts liés à l'exploitation des ressources constitue l'une de ces dispositions fiscales particulières. Il s'agit là, en fait, d'une taxe spéciale qui n'est que partiellement compensée par le dégrèvement fédéral relatif aux ressources. Les effets conjugués des redevances provinciales et du traitement fiscal accordé par le gouvernement fédéral au secteur des ressources varient d'une industrie à l'autre et même d'une activité à l'autre au sein d'une même entreprise. Même si les redevances ne sont pas déductibles aux fins de l'imposition fédérale, les taux marginaux d'imposi-

tion des nouveaux investissements dans le secteur des ressources sont souvent négatifs, à moins que les calculs ne tiennent compte du paiement des redevances. On pourrait en arriver aux mêmes résultats en supprimant la déduction relative aux ressources et en rétablissant la déductibilité des redevances et des impôts miniers.

Les déductions pour épuisement gagné offertes par le gouvernement fédéral et les déductions relatives à la transformation accordées par les provinces sont deux sources importantes de dispersion des taux d'imposition effectifs. Leur élimination toucherait principalement les sociétés minières et serait en partie compensée par la réduction générale des taux que nous recommandons.

L'impôt foncier

L'impôt foncier joue un rôle important dans notre régime d'imposition du rendement du capital. Une réforme de la fiscalité de l'épargne et de l'investissement doit donc en tenir compte au même titre qu'on le fait pour l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les bénéfices des sociétés ou la taxe sur les transactions commerciales. D'après nos simulations, l'impôt foncier intervient pour une part plus importante du taux marginal effectif qui s'applique à un nouvel investissement que l'impôt sur les sociétés ou les taxes sur les produits. De plus, l'impôt foncier constitue la source de recettes la plus importante pour les municipalités.

Notre étude a permis de faire ressortir un certain nombre de problèmes majeurs que soulève l'impôt foncier. Premièrement, non seulement les propriétés commerciales et industrielles sont-elles habituellement évaluées à un pourcentage plus élevé de leur valeur marchande que ne le sont les propriétés résidentielles, mais ce type de propriété est en outre souvent assujetti à un taux d'imposition plus élevé. Il s'ensuit que, dans certaines villes, les propriétés non résidentielles sont assujetties à un taux d'imposition effectif qui correspond au triple de celui des propriétés résidentielles. En réalité, les impôts fonciers acquittés par les entreprises subventionnent la prestation de services aux propriétés résidentielles et aux personnes.

Soulignons aussi que, contrairement à l'impôt des particuliers ou à celui des sociétés, l'impôt foncier ne donne pas droit à l'heure actuelle à des crédits d'impôt dans les pays d'origine des investisseurs étrangers. Dans la plupart des pays, on considère que les impôts fonciers servent à défrayer les coûts de la prestation de services destinés aux propriétés commerciales. Cette pratique a des répercussions d'autant plus importantes que, comme nous l'avons souligné, l'impôt foncier intervient pour une part plus élevée du taux effectif d'imposition qui s'applique aux nouveaux investissements que ne le fait l'impôt sur les sociétés. S'il s'avérait possible de financer les services publics par l'entremise d'impôts admissibles à des crédits d'impôt à l'étranger, le Canada en retirerait des avantages certains.

Pour ces deux raisons, nous estimons que les services aux personnes devraient être financés par des impôts sur les personnes et que les services à la propriété devraient l'être par l'entremise d'un impôt foncier redéfini de façon adéquate.

Comparaison avec la réforme fiscale aux États-Unis

La réforme fiscale que nous proposons dans ce rapport a beaucoup de points en commun avec les réformes mises en oeuvre ou proposées aux États-Unis, au Canada et dans d'autres pays. Ainsi, plusieurs pays – dont le Canada et les États-Unis – s'emploient à élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des sociétés (en supprimant des stimulants) et à abaisser les taux d'imposition statutaires. Le but de ces réformes est d'accroître le rôle joué par le discernement des gens d'affaires – et de diminuer celui du système fiscal – dans le choix des investissements.

Nous préconisons aussi que l'assiette de l'impôt sur le revenu des sociétés corresponde plus étroitement au revenu réel plutôt qu'au revenu nominal. L'expérience passée a montré qu'un régime d'impôt sur le revenu des sociétés qui n'est pas indexé comporte des risques. L'indexation de l'impôt sur les sociétés doit être perçue comme une police d'assurance nécessaire pour garantir que toute recrudescence de l'inflation ne causera pas encore une fois des distorsions graves dans les décisions d'investissement ou ne donnera pas lieu au genre de rafistolage du système fiscal auquel on a assisté dans le passé.

Sur un autre plan important, celui de l'intégration des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, la législation fiscale américaine adoptée récemment diffère sensiblement des pratiques passées au Canada, des tendances dans les autres pays industrialisés et des recommandations présentées dans ce rapport. Les États-Unis sont l'un des rares pays membres de l'OCDE qui n'ont pas adopté de mesures en vue de réduire la double imposition qui frappe les actionnaires des entreprises, en cherchant à mieux intégrer l'impôt sur les particuliers et l'impôt sur les sociétés. À vrai dire, la législation fiscale adoptée récemment aux États-Unis a fait disparaître le dernier vestige d'intégration de ces deux impôts dans le système fiscal américain. Nous ne croyons pas que l'exemple des États-Unis devrait être suivi à cet égard; nos propositions vont d'ailleurs dans le sens d'une plus grande intégration des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés au Canada.

Du côté de l'imposition des personnes, le déplacement que nous préconisons vers un impôt sur le revenu de vie entière par le biais d'un plus grand recours aux régimes d'épargne enregistrés, contraste avec les mesures adoptées récemment aux États-Unis en vue de réduire la déductibilité des épargnes et de confiner l'assiette de l'impôt personnel au revenu annuel plutôt qu'à celui de vie entière. Notre position se rapproche par ailleurs des dispositions fiscales américaines lorsque nous recommandons que les gains de capital soient imposés sur la même base que tout autre revenu, avec des changements compensatoires dans les taux d'imposition pour maintenir inchangée la répartition du revenu.

Les modifications que nous proposons ne devraient pas avoir d'effets défavorables sur l'attrait qu'exerce le Canada en tant que pays d'investissement, du fait qu'elles ne visent pas à accroître le fardeau fiscal global sur le rendement des investissements des sociétés. Aux États-Unis, par contre, il est prévu que les recettes recueillies par le biais de l'impôt sur le revenu des sociétés augmenteront de 22 % au cours des cinq prochaines années pour financer la réduction de 5 % de l'impôt personnel. Le fardeau de l'impôt des sociétés doit éventuellement être assumé par les gens. Bien que l'incidence à long terme de l'impôt sur le revenu des sociétés ne ressorte pas clairement, on s'attend en général à ce que le fardeau de la hausse de l'impôt sur les sociétés aux États-Unis soit supporté par les détenteurs d'actions – à court terme du moins. Comparées à nos propositions, les dispositions fiscales adoptées dans ce pays augmenteront le fardeau fiscal sur le rendement du capital à court terme, alors que les effets à plus long terme sont incertains.

Perspectives nationales et internationales

Un gouvernement responsable aura à se demander si des changements dans la structure du système fiscal peuvent perturber sérieusement l'économie. Pour voir si nos propositions pouvaient avoir des effets préjudiciables, nous avons simulé l'incidence globale des types de changements recommandés dans ce rapport, à l'aide du modèle CANDIDE. Sur la base d'hypothèses que l'on pourrait considérer comme plutôt rigoureuses ou pessimistes, les résultats de nos simulations indiquent clairement que des changements majeurs pourraient être apportés aux présents régimes d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés sans conséquences défavorables d'importance significative pour la croissance et l'emploi. En fait, nos simulations indiquent qu'une répartition plus efficiente des ressources pourrait conduire, même à court terme, à un accroissement considérable de la production.

À long terme, les simulations indiquent clairement que la réforme proposée provoquerait une hausse substantielle de la production, laquelle permettrait d'abaisser les taux d'imposition, tout en poursuivant la politique de réduction graduelle du déficit de l'État.

Enfin, en concourant à une meilleure répartition des investissements – et donc à une plus grande productivité – au sein de l'économie, nos recommandations contribueraient à améliorer la compétitivité globale du Canada sur les marchés internationaux. Une telle stratégie contraste avec celle qui est suivie à l'heure actuelle, alors que l'on tente par le biais de déductions et d'exemptions de maintenir ou d'améliorer la position concurrentielle de certaines industries aux dépens de la productivité dans l'ensemble de l'économie. Mais le message qui importe ici, c'est que si le système fiscal peut contribuer à la poursuite d'une plus grande efficience dans l'affectation de nos ressources, notre compétitivité au sein de l'économie mondiale en bénéficiera sûrement.

Les résultats de recherche présentés dans ce rapport, de même que les conclusions que nous en avons tirées, ont servi de fondement aux 20 recommandations que le Conseil a soumises dans son rapport de synthèse intitulé *Hors du labyrinthe fiscal*. Ces recommandations et le texte qui les accompagne sont reproduits intégralement à l'appendice A.

Appendice A

Recommandations

Dans son rapport de synthèse intitulé *Hors du labyrinthe fiscal*, le Conseil a proposé d'apporter les modifications suivantes au régime d'imposition de l'épargne et de l'investissement.

L'impôt sur le revenu des particuliers

En ce qui a trait à l'impôt sur le revenu des particuliers, le point saillant des recommandations du Conseil est d'amener le régime actuel dans la direction d'un impôt sur le revenu viager.

Les gains de capital

L'inclusion intégrale des gains de capital dans le revenu imposable est conforme non seulement avec un régime – plus neutre – d'impôt sur le revenu viager mais également avec un régime d'impôt sur le revenu annuel.

Cette mesure aurait pour effet de simplifier considérablement un régime d'impôt sur le revenu viager. Bien qu'il serait encore nécessaire de déclarer les gains de capital, l'abolition du traitement préférentiel accordé à ce titre ferait disparaître l'incitation à convertir d'autres revenus en gains de capital. Cela signifie que les règles fiscales complexes adoptées pour restreindre les possibilités de conversion n'auraient plus leur raison d'être. En conséquence,

1 Nous recommandons que l'exemption de 500 000 $ à vie accordée pour les gains de capital soit éliminée graduellement. Nous recommandons en outre que les gains de capital soient inclus en entier dans le revenu imposable, sauf que l'exemption actuelle en regard des gains de capital réalisés lors de la vente du domicile principal et le traitement accordé aux fermes familiales seraient maintenus.

En mettant de l'avant ces recommandations, on ne peut ignorer la façon dont le secteur des sociétés est taxé sur les revenus qui donnent lieu à des gains de capital. La question du traitement des intérêts, des dividendes et des gains de capital et celle de l'intégration des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés seront abordées dans les recommandations subséquentes.

Abaisser les taux d'impôt les plus élevés

La recommandation qui précède aurait pour effet de faire disparaître un privilège important dans le régime actuel d'impôt sur le revenu des particuliers qui favorise les personnes se trouvant dans les tranches de revenu supérieures. Elle élargirait également l'assiette fiscale et rendrait possible une réduction des taux marginaux d'impôt les plus élevés. En conséquence,

2 Nous recommandons que le taux marginal supérieur de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers soit abaissé de 34 à 30 % et que le taux de 30 % qui s'applique à la tranche de revenu immédiatement au-dessous de la plus élevée soit ramené à 28 %.

Une telle réduction irait dans le sens de l'évolution observée à l'étranger. Elle toucherait directement environ 3 % des contribuables qui soumettent une déclaration d'impôt annuelle. Nos estimations indiquent que la perte de recettes attribuable à ces réductions demeurerait inférieure au gain attendu de l'inclusion de la totalité des gains de capital dans le revenu imposable.

L'épargne enregistrée

Le principal instrument qui nous permettrait de passer à un régime d'impôt sur le revenu viager serait celui de l'épargne enregistrée. Il s'agit là d'un moyen pratique pour le contribuable de faire lui-même l'étalement de son revenu de manière à répartir son fardeau fiscal sur l'ensemble de sa vie; les régimes d'épargne enregistrés se justifient donc du point de vue de l'équité. Les plafonds actuels sur le montant des contributions admissibles à des régimes enregistrés de pension (REP) n'ont donc pas leur raison d'être. D'un point de vue budgétaire, cependant, il pourrait être souhaitable de limiter ces contributions à un pourcentage donné du revenu, si l'on considère que la question des besoins financiers du gouvernement a autant d'importance que celle des surplus ou des déficits. À cet égard, il faut noter que les impôts reportés en raison des contributions à des régimes d'épargne enregistrés se traduisent par un report correspondant de recettes budgétaires pour le gouvernement. Par conséquent, les contributions à de tels régimes n'ont pas pour effet d'accroître le déficit budgétaire mais elles réduisent à coup sûr les rentrées de fonds du gouvernement et augmentent ses besoins financiers courants. Il y a donc un arbitrage à faire entre l'épargne, la croissance et l'équité fiscale, d'un côté, et les flux de trésorerie du gouvernement, de l'autre. En regard de ce qui précède,

3 Nous recommandons que la limite en valeur absolue qui s'applique au montant des contributions à des régimes d'épargne enregistrés soit graduellement levée.

Selon que les circonstances le permettent, le ratio de contribution devrait être relevé jusqu'à un niveau de 25 à 30 % et ce ratio devrait s'appliquer au revenu total plutôt qu'au seul revenu salarial.

Un ratio de contribution de 30 % est compatible avec un impôt minimum, peu importe le niveau de revenu. Un examen des statistiques fiscales montre par ailleurs qu'une limite de 30 % permettrait de couvrir la plupart des fluctuations du revenu personnel d'une année à l'autre. Une définition plus étendue du revenu admissible aux fins des contributions, pour englober tous les revenus plutôt que les seuls revenus salariaux, permettrait aux contribuables d'étaler eux-mêmes leurs revenus provenant de sources moins stables, notamment les revenus obtenus sur les actions.

L'épargne non enregistrée

La formule des régimes enregistrés ne convient pas à toutes les formes d'épargne. Il doit y avoir suffisamment de place pour les instruments d'épargne non enregistrés, notamment si ces avoirs doivent servir de garantie pour des emprunts subséquents. À l'heure actuelle, la plus grande partie de la richesse financière des particuliers est conservée sous forme d'épargne non enregistrée.

Tout considéré, le plafond actuel de 1 000 $ qui s'applique à la déduction pour intérêts et dividendes paraît très bas, en regard de ce qu'une personne doit conserver en moyenne dans des instruments d'épargne non enregistrés pour donner en versement initial lors de l'achat d'une maison ou pour d'autres raisons. Cela serait encore plus vrai si les revenus admissibles à cette déduction comprenaient aussi les gains de capital et les loyers.

En regard de ces considérations,

4 **Nous recommandons que la déduction de 1 000 $ au titre des intérêts et dividendes soit portée à 2 000 $ et que les gains de capital imposables ainsi que le revenu provenant de loyers soient admissibles à cette déduction.**

Avec une déduction aussi limitée, il est clair qu'il y aurait encore une masse considérable d'éléments d'actif non enregistrés produisant un flux de revenu qui serait assujetti à l'impôt annuel sur le revenu. L'intérêt payé sur les fonds empruntés pour acquérir ces éléments d'actif continuerait à être déductible. Il faudrait donc maintenir la pratique voulant que les montants réclamés au titre de la déduction pour les intérêts versés sur les fonds empruntés servent aussi à réduire la déduction de 2 000 $ proposée dans la recommandation.

Les emprunts enregistrés

Tous les contribuables ne profitent pas des régimes d'épargne enregistrés. Le nombre de ceux et celles qui sont susceptibles de tirer avantage du système fiscal peut être accru en instaurant une formule d'emprunts enregistrés. En vertu d'une telle disposition, le contribuable pourrait choisir de traiter le produit d'un emprunt comme revenu imposable, une option qui lui donnerait le droit de déduire de son revenu imposable futur les intérêts et les montants de principal versés en vue d'amortir le prêt enregistré. Cette formule opérant à l'inverse des régimes d'épargne enregistrés, le contribuable se trouverait à payer de l'impôt à l'avance, contribuant ainsi à accroître les rentrées de recettes du gouvernement. Il n'y aurait donc aucune raison de fixer une limite monétaire ou un ratio maximum sur les emprunts enregistrés. Parmi les contribuables qui pourraient profiter de cette disposition, il y a les personnes qui quittent temporairement le marché du travail pour se perfectionner ou les femmes qui désirent avoir des enfants. Dans le cas des étudiants, cette formule permettrait de traiter les emprunts faits dans le but d'investir dans le « capital humain » sur le même pied que les emprunts destinés à financer d'autres formes d'investissements. Par conséquent,

5 **Nous recommandons que l'on procède à l'instauration de régimes d'emprunts enregistrés.**

Nous prévoyons que, dans le cadre du système que nous proposons, les instruments enregistrés joueraient un rôle beaucoup plus important. Il continuerait cependant d'y avoir des éléments d'actif qui ne se prêteraient pas à une formule d'enregistrement et pour lesquels la déduction au titre du revenu du capital ne suffirait pas. Ces éléments d'actif devraient continuer à être traités selon l'approche du revenu annuel, comme à l'heure actuelle.

L'indexation

Dans un passé pas très lointain, les taux d'inflation élevés ont causé certaines des distorsions les plus sérieuses dans le système fiscal en raison de l'insuffisance des dispositions relatives à l'indexation. Le fait que le régime de l'impôt sur le revenu n'ait pas été pleinement indexé a aussi eu pour conséquence de faire augmenter les recettes du gouvernement au-delà des hausses manifestes attribuables aux augmentations sanctionnées par le législateur. L'absence complète d'indexation signifie que ce sont les valeurs nominales plutôt que réelles qui sont assujetties à l'impôt. Jusqu'à tout récemment, toutefois, l'impôt sur le revenu des particuliers était plus ou moins indexé pour ce qui est des gains provenant d'un emploi. Le traitement du revenu tiré du capital a été beaucoup plus erratique. Dans une large mesure, les

régimes d'épargne enregistrés ont été indexés automatiquement, de la même façon que le revenu provenant d'un emploi. Le rendement obtenu sur l'épargne non enregistrée, par contre, a été généralement imposé sur une base nominale plutôt que réelle.

L'an dernier, le gouvernement fédéral a limité l'indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers à la portion du taux d'augmentation du coût de la vie qui dépasse 3 %. À notre avis, le gouvernement devrait au moins rétablir la pleine indexation. C'est pourquoi

6 Nous recommandons que les tranches d'imposition, les déductions et les exemptions personnelles soient pleinement indexées.

Avec la pleine indexation, les revenus provenant d'un emploi et les montants placés dans des régimes d'épargne ou d'investissement enregistrés seraient à nouveau pleinement indexés à l'augmentation du coût de la vie, et une utilisation accrue des régimes d'épargne enregistrés signifierait qu'il y aurait dans l'ensemble un plus grand degré d'indexation. En outre, la valeur de la déduction en regard des revenus provenant de l'épargne non enregistrée ne serait pas érodée par l'inflation. Mais les éléments d'actif dont le rendement continuerait à être imposé sur une base annuelle resteraient exposés aux effets de l'inflation. Pour ces éléments d'actif, nous ne recommandons pas l'indexation. Toutefois, si l'inflation devait à nouveau poser un problème sérieux, le gouvernement fédéral voudra peut-être considérer l'instauration de régimes de placements indexés pour les actions des sociétés, sans toutefois traiter le rendement de ces placements sur une base d'exercice.

L'impôt sur le revenu des sociétés

Nous estimons qu'il est possible d'atteindre un degré beaucoup plus élevé de neutralité fiscale en élargissant l'assiette de l'impôt sur le revenu des sociétés et en abaissant les taux d'impôt statutaires. Le ministère des Finances s'est déjà engagé dans cette direction à la suite des mesures annoncées dans le budget de 1986, notamment avec l'abolition de la déduction de 3 % au titre des stocks, l'élimination graduelle du crédit général d'impôt à l'investissement, ainsi qu'une réduction de 2 à 4 points de pourcentage des taux statutaires de l'impôt des sociétés au cours des trois prochaines années. Ces mesures visent à diminuer la dispersion des taux marginaux d'imposition effectifs et à réaliser ainsi un plus grand degré de neutralité fiscale en regard des décisions d'investissement. La mise en oeuvre des mesures supplémentaires qui suivent contribuerait à refermer encore davantage l'écart entre les taux marginaux d'impôt effectifs. Ces mesures comprennent :

- une correspondance plus étroite entre l'amortissement et le coût réel du capital;
- la modification du régime d'imposition des sociétés pour tenir compte de l'inflation;
- des taux statutaires d'imposition des sociétés moins élevés et plus uniformes;
- une meilleure intégration des régimes d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés;
- de meilleures possibilités pour compenser les pertes dans le cadre du régime d'impôt.

Avant de traiter plus en détail des recommandations qui précèdent, il importe de commenter la décision du gouvernement fédéral d'abolir le crédit d'impôt à l'investissement.

Le crédit d'impôt à l'investissement

Ce n'est pas le crédit d'impôt à l'investissement lui-même qui est à l'origine d'une si grande variation des taux marginaux d'impôt effectifs, mais plutôt la manière inégale dont il est appliqué. Le taux du crédit d'impôt à l'investissement varie selon la catégorie d'actif et l'industrie, de même que selon la région. Par conséquent, l'abolition de ce crédit, telle que proposée par le ministère des Finances dans le budget de 1986, réduirait considérablement le degré de dispersion des taux marginaux d'impôt effectifs. C'est pourquoi nous appuyons la décision du gouvernement fédéral d'éliminer le crédit d'impôt à l'investissement, sauf pour certaines catégories spéciales d'investissement. Nous nous empressons d'ajouter, toutefois, que si un stimulant global à l'investissement devait s'avérer souhaitable à un moment donné dans l'avenir, un crédit d'impôt à l'investissement offert au même taux pour toutes les catégories de capital, y compris les stocks, pourrait être la solution indiquée.

La déduction pour amortissement

Les dispositions permettant d'accélérer la déduction pour amortissement (DPA) donnent aux entreprises la possibilité d'amortir le coût de certains investissements, aux fins de l'impôt, bien avant que ne se soit écoulée leur durée utile. Ainsi, la machinerie utilisée dans la fabrication et la transformation (DPA, catégorie 29) peut être amortie en seulement trois ans, bien que sa durée utile ait été estimée à plus de 18 ans. Par contre, la période d'amortissement des bâtiments pour les fins de l'impôt correspond plus étroitement à leur durée utile véritable. La structure actuelle de la DPA est donc une

source importante de variation dans le taux marginal d'imposition effectif entre les diverses catégories d'actif, entreprises et industries. Dans le but de réduire sensiblement ces disparités et d'élargir l'assiette d'imposition,

7 Nous recommandons que le régime actuel de déduction pour amortissement, avec de grandes catégories d'actif, soit maintenu mais que les déductions permises correspondent plus étroitement aux coûts réels en capital, en prenant en considération l'usure physique et la désuétude des équipements. Nous recommandons en outre que la DPA soit corrigée pour tenir compte du coût réel de remplacement des éléments d'actif.

Nous reconnaissons, évidemment, que même si certaines catégories d'actif sont amorties aux fins de l'impôt à un taux excessif, les coûts réels en capital sont très difficiles à mesurer en règle générale. Il s'ensuit que toute réduction importante du rythme d'amortissement accéléré ne devrait être mise en application qu'après consultation avec des représentants de la profession comptable et des milieux d'affaires.

Rajustement de l'impôt des sociétés pour tenir compte de l'inflation

De façon à atténuer l'interaction de l'inflation et du système fiscal,

8 Nous recommandons que le régime d'imposition des sociétés continue de comporter des rajustements pour contrer les effets de l'inflation.

Idéalement, l'indexation complète de l'impôt sur le revenu des sociétés devrait se faire a) en indexant la DPA de manière à refléter le coût de remplacement réel, b) en rétablissant la déduction au titre des stocks, récemment abolie, à un taux correspondant à l'inflation, et c) en restreignant les déductions pour intérêts aux dépenses réelles plutôt que nominales. Alors que les deux premières mesures d'indexation sont administrativement réalisables, tenter de restreindre la déductibilité des intérêts aux dépenses réelles plutôt que nominales soulèverait probablement des difficultés. En particulier, une telle mesure constituerait une divergence par rapport aux dispositions de l'impôt sur les sociétés dans les pays d'où originent des capitaux d'investissement, ce qui pourrait menacer la pleine déductibilité des impôts versés par les sociétés au Canada dans le cadre des systèmes fiscaux étrangers. Mais l'indexation suppose un ensemble de dispositions basées sur les trois mesures précitées, et non sur seulement deux d'entre elles.

Une méthode plus pratique d'indexer l'impôt sur le revenu des sociétés, qui a été proposée par le comité ontarien sur la comptabilité en fonction de l'inflation, serait de continuer à permettre que les intérêts nominaux soient déduits mais de rajuster la DPA et la déduction au titre des stocks dans une mesure correspondant à la proportion des investissements qui ne sont pas financés par apport de fonds propres. Il en découlerait qu'une entreprise qui est entièrement financée par des mises de fonds de ses actionnaires aurait droit à des DPA reflétant la véritable dépréciation économique de ses éléments d'actif, avec indexation complète ainsi qu'une pleine déduction au titre des stocks, alors qu'une autre entreprise qui recourt au financement par voie d'emprunt verrait la portion indexée de sa DPA et de sa déduction au titre des stocks réduite en proportion du financement qui ne provient pas d'un apport de capital de ses actionnaires.

Malheureusement, l'indexation de l'impôt sur le revenu des sociétés selon les modalités que nous venons d'esquisser aurait pour effet de compliquer énormément le régime; par conséquent, une telle initiative ne vaut peut-être pas la peine d'être prise tant que le taux d'inflation demeurera relativement faible. Dans ces circonstances,

9 Nous recommandons que, tant que le taux annuel d'inflation demeurera inférieur à 5 %, des mesures discrétionnaires soient adoptées pour accélérer légèrement la DPA et accorder un dégrèvement au titre des stocks, en tenant compte du ratio dette/avoir propre de l'ensemble du secteur des entreprises.

Ainsi, puisqu'environ 60 % des investissements du secteur des entreprises sont financés par des fonds propres, le taux approprié de la déduction en regard des stocks serait de 60 % du taux annuel d'inflation. Si ce dernier était de 5 %, la déduction au titre des stocks devrait être de 3 %.

Bien que l'indexation de l'impôt puisse ne pas sembler urgente avec un taux d'inflation qui se situe autour de 4 %, rien ne garantit que les pressions inflationnistes ne se feront pas sentir à nouveau dans un avenir rapproché. Le piètre état dans lequel se trouve le régime d'impôt sur les sociétés est en partie imputable à la libéralisation de la DPA et à l'augmentation du crédit d'impôt à l'investissement mises en oeuvre dans les années 70 et au début des années 80 pour contrer les effets néfastes de l'inflation sur les ressources d'autofinancement des entreprises. Pour éviter de répéter les erreurs du passé, l'indexation du régime d'impôt sur le revenu des sociétés devrait être considérée comme un objectif souhaitable à moyen terme. Elle doit être perçue en quelque sorte comme une police d'assurance contre les effets dommageables d'une nouvelle poussée inflationniste. L'adoption d'une comptabilité en fonction de l'inflation, pour les fins de l'impôt, est évidemment plus facile lorsque le taux d'inflation est peu élevé. Le moment serait donc indiqué pour agir sur la question de l'indexation, étant donné que le taux d'inflation est bas. Par conséquent,

10 Nous recommandons que le gouvernement fédéral adopte sans délai l'indexation ou, à tout le moins, qu'il mette au point des modalités d'indexation qui pourraient être appliquées si l'inflation dépassait le seuil de 5 % pour une période de temps prolongée. À cet égard, la méthode d'indexation proposée par le comité ontarien sur la comptabilité en fonction de l'inflation mérite d'être examinée.

Une partie de la variation dans le taux marginal d'impôt effectif est attribuable au taux d'impôt préférentiel prévu dans la loi pour les sociétés engagées dans des activités de transformation ou de fabrication, ainsi que pour les petites entreprises. Parallèlement aux mesures destinées à élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des sociétés, il serait donc important d'apporter les modifications nécessaires pour que les taux d'imposition statutaires qui s'appliquent aux sociétés soient plus uniformes.

Cela pourrait être réalisé en abolissant la déduction réservée aux activités de fabrication et de transformation et en réduisant le taux de l'impôt fédéral de base de telle manière que les taux statutaires qui s'appliquent au secteur manufacturier ne soient pas plus élevés qu'à l'heure actuelle. De même, toute baisse dans les taux statutaires de base de l'impôt sur les sociétés pourrait s'accompagner d'une diminution de la déduction réservée aux petites entreprises pour faire en sorte que les taux d'imposition statutaires qui s'appliquent à ces entreprises ne soient pas inférieurs à ceux qui sont en vigueur présentement. (Soulignons que nous ne suggérons pas que les taux statutaires des provinces soient uniformisés puisque ces taux d'impôt tendent à refléter le niveau des services publics fournis dans chaque province.) En conséquence,

11 Nous recommandons que les taux statutaires de l'impôt sur le revenu des sociétés soient abaissés et uniformisés davantage d'une industrie et d'un type d'activités à l'autre. Plus précisément, nous recommandons que le taux spécial qui s'applique aux activités de transformation et de fabrication soit aboli et qu'un taux uniforme de 33,33 % soit adopté, duquel un abattement de 8,33 points de pourcentage serait accordé aux provinces. Toutefois, dans le cas des sociétés à capital fermé contrôlées par des intérêts canadiens, nous recommandons que la première tranche de 200 000 $ de recettes d'exploitation soit imposée au taux de 25 %, duquel serait déduit aussi un abattement de 8,33 % accordé aux provinces.

Ces taux peuvent être comparés à ceux qui s'appliquent aux petites et aux grandes entreprises en 1986. Comme le montre le tableau ci-dessous, les taux pour les grandes entreprises manufacturières et non manufacturières sont de 40 et 46 %, respectivement, en supposant qu'un abattement de 10 points de pourcentage est accordé aux provinces. Dans le cas des petites entreprises manufacturières et non manufacturières, les taux d'imposition statutaires sont de 20 et 25 %, respectivement, en tenant compte encore ici d'un abattement de 10 points de pourcentage accordé aux provinces.

Les taux que nous proposons peuvent aussi être comparés à ceux qui doivent s'appliquer aux petites et aux grandes entreprises en 1989, une fois que les mesures annoncées dans le budget fédéral de 1986 auront pleinement pris effet. Pour les grandes entreprises manufacturières et non manufacturières, les taux seront respectivement de 36 et 43 %, dans l'hypothèse où un abattement de 10 points de pourcentage du taux d'imposition des sociétés est accordé aux provinces. Les taux statutaires seront de 18 et 23 %, respectivement,

Taux actuel et proposé de l'impôt sur le revenu des sociétés (somme de l'impôt fédéral et de l'impôt provincial), Canada
En pourcentage

		Taux proposés par le :		
	Taux de 1986[1]	Ministère des Finances (1989)[1]	CEQIN[2]	Conseil économique (1987)[3]
Grandes entreprises	46	43	35	33,3
Petites entreprises	25	23	35	25,0
Grandes entreprises manufacturières	40	36	35	33,3
Petites entreprises manufacturières	20	18	35	25,0

1 Comprend un abattement de 10 points de pourcentage accordé aux provinces.
2 Comprend un abattement accordé aux provinces.
3 Comprend un abattement de 8⅓ points de pourcentage accordé aux provinces.
Source : Ministère des Finances, *Documents budgétaires*, Ottawa, février 1986, p. 32; Conseil d'entreprises sur les questions d'intérêt national, *Tax Policy Reform in Canada*, rapport du Groupe de travail sur la réforme de la politique fiscale, Ottawa, octobre 1986.

dans le cas des petites sociétés manufacturières et non manufacturières.

L'intégration des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés

En ce qui a trait à l'imposition des revenus provenant de placements dans des entreprises, il faut reconnaître que l'ancien crédit d'impôt de 50 % au titre des dividendes opérait un degré d'intégration excessif entre l'impôt sur le revenu personnel et l'impôt sur le revenu des sociétés (sauf dans le cas des grandes sociétés payant de l'impôt) et s'avérait donc inutilement coûteux. Nous appuyons par conséquent la réduction du crédit d'impôt pour dividendes à 33,33 % – c'est-à-dire 25 % des dividendes bruts –, tout en soulignant qu'il pourrait devoir être rajusté dans l'avenir pour refléter tout changement dans les taux d'imposition moyens (fédéral et provinciaux) des sociétés.

Un crédit d'impôt pour dividendes de 33,33 % conjugué à la pleine imposition des gains de capital lors de leur réalisation, comme nous le préconisons plus haut à la recommandation 1, permettrait de rétablir l'équilibre qui existait dans l'imposition des dividendes et des gains de capital avant l'instauration, en 1985, de l'exemption à vie à l'égard de ces gains.

En vertu du présent régime d'impôt sur les sociétés, le traitement préférentiel accordé aux intérêts par rapport au coût des capitaux propres est contrebalancé par le fait que les intérêts sont imposables sous forme de revenu entre les mains des particuliers. Par ailleurs, les dividendes sont admissibles au crédit d'impôt pour dividendes, tandis que l'imposition des gains de capital est reportée jusqu'au moment de leur réalisation, l'impôt étant alors prélevé à la moitié du taux statutaire ou faisant même l'objet d'une exemption, selon les circonstances. Toutefois, lorsqu'ils sont gagnés dans le cadre d'un REER ou d'un fonds de pension, les intérêts ne sont pas imposables et les dividendes ne sont pas admissibles à un crédit. Ainsi, les dividendes reçus dans le cadre d'un REER ou d'un fonds de pension ne bénéficient d'aucun abattement en regard de l'impôt sur les sociétés qui a déjà été versé. Il en résulte que les détenteurs de REER et de fonds de pension ont tendance à préférer les placements dans des instruments portant intérêt plutôt que dans des actions. Ce biais qui joue contre les placements dans le capital-actions des sociétés deviendra une source de préoccupation encore plus grande si les plafonds qui s'appliquent aux contributions à des REER sont relevés à nouveau, tel qu'il a été proposé.

Le crédit d'impôt pour dividendes pourrait, bien sûr, être étendu pour englober les revenus gagnés dans le cadre de REER et de fonds de pension. Il en résulterait un traitement égal des intérêts et des dividendes, ce qui éliminerait le désavantage actuel que comporte le financement par voie d'émission de nouvelles actions. Mais cela ne ferait pas disparaître le biais défavorable à l'endroit des revenus provenant de gains de capital réalisés sur des placements dans des REER, biais qui décourage le financement des investissements à même les bénéfices non répartis.

Cette dernière situation pourrait être évitée si les gains de capital réalisés sur les actions ordinaires de sociétés canadiennes (dont les titres se transigent en bourse) détenues dans des régimes d'épargne enregistrés étaient présumés être des dividendes et donnaient ainsi droit au crédit d'impôt pour dividendes. En conséquence,

12 Nous recommandons la création d'un nouveau volet « capital » dans les régimes d'épargne enregistrés, qui comprendrait les gains de capital nets et dividendes provenant d'actions ordinaires de sociétés canadiennes imposables. Lors du retrait du régime, ce capital serait majoré par un facteur de 1,33 aux fins de l'impôt, et le nouveau montant serait alors admissible au crédit d'impôt pour dividendes de 33,33 %.

En élargissant, de la façon que nous avons indiquée, le crédit d'impôt pour dividendes aux régimes d'épargne enregistrés, on ferait disparaître le biais causé par le régime fiscal au détriment des placements en actions dans les régimes d'épargne enregistrés.

La compensation des pertes

Un inconvénient supplémentaire du présent régime d'imposition des sociétés est qu'une bonne partie des entreprises ne peuvent pas tirer pleinement avantage de toutes les déductions auxquelles elles sont admissibles. Ainsi, de 1977 à 1981, près de la moitié de tous les investissements ont été effectués par des sociétés qui avaient rarement la possibilité de se prévaloir de leurs déductions pour amortissement, crédits d'impôt à l'investissement et autres déductions; en 1981, plus de la moitié de toutes les sociétés n'avaient aucun impôt exigible. Bien que les pertes non réclamées puissent être reportées sur les années antérieures ou subséquentes, la période de report est limitée. De plus, la valeur actualisée de ces déductions est réduite du fait que les entreprises doivent renoncer aux intérêts sur les pertes reportées.

À notre avis, l'arrangement le plus efficace et le plus acceptable en ce qui a trait à la compensation des pertes pour fins d'impôt serait de permettre aux entreprises de reporter indéfiniment ces pertes sur les années futures. En outre, les pertes ne devraient pas seulement être reportées à leur valeur nominale, comme c'est le cas à

l'heure actuelle, mais majorées par un taux d'intérêt pour compenser le fait que les entreprises qui ne paient pas d'impôt doivent attendre avant de profiter des déductions fiscales. Par conséquent,

13 Nous recommandons que les pertes d'exploitation puissent être reportées indéfiniment pour fins d'impôt, avec intérêt, sous réserve des règles pertinentes concernant l'évitement fiscal.

Une telle disposition serait particulièrement avantageuse pour les nouvelles entreprises, celles de petite taille ou qui ne sont pas diversifiées, ou encore celles qui réinvestissent une large part de leurs bénéfices. Le report illimité des pertes contribuerait à réduire la possibilité que des pertes soient frauduleusement réclamées, puisque les entreprises ne pourraient réclamer de pertes jusqu'à ce qu'elles aient un revenu imposable.

Les recommandations qui précèdent concernant l'impôt sur le revenu des sociétés pourraient être mises en oeuvre d'ici trois ou quatre ans. Ainsi, les crédits d'impôt à l'investissement, qui sont présentement de 7 et 10 %, doivent être réduits par le gouvernement fédéral à 5 et 7 % en 1987, puis à un seul taux de 3 % en 1988, avant d'être abolis entièrement en 1989. La déduction pour amortissement, que nous recommandons, de même que les coupures proposées dans les taux statutaires de l'impôt sur les sociétés pourraient être mises en oeuvre graduellement au cours d'une période de temps comparable. Par contre, l'extension recommandée du crédit d'impôt pour dividendes aux régimes d'épargne enregistrés et le report illimité (avec intérêts) des pertes pour fins d'impôt pourraient prendre effet immédiatement.

Les taxes de vente

Une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) uniforme et disposant d'une large assiette, en remplacement de la taxe de vente perçue auprès des manufacturiers, pourrait éliminer la mauvaise affectation du capital, à la fois intertemporelle et intersectorielle, qui caractérise la taxe actuelle. La taxe sur les transactions commerciales (TTC) qui a été proposée - une TVA sous un autre nom - laisse entrevoir la possibilité que l'imposition indirecte au niveau fédéral devienne beaucoup plus efficiente, à condition que cette taxe soit imposée sur une large assiette et qu'elle comporte un taux unique.

14 Nous endossons le principe du remplacement de la taxe de vente fédérale actuelle par une nouvelle taxe - une taxe sur la valeur ajoutée ou une taxe sur les transactions commerciales - à laquelle seraient soustraits les facteurs de production.

La situation qui en résulterait serait encore améliorée si les facteurs de production et les biens de capital étaient exclus du champ d'application des taxes de vente provinciales. Par conséquent, dans le but de capter tous les gains d'efficience provenant d'une réforme des taxes de vente,

15 Nous recommandons que les biens de capital soient également exclus de l'assiette des taxes de vente provinciales.

Nous reconnaissons que des efforts considérables sont déjà faits pour éviter que la taxe de vente ne soit perçue sur les facteurs de production. Il est souvent difficile de dire au point de vente si un bien est destiné à l'usage personnel ou à une activité commerciale; et, ainsi, il pourrait être inévitable que la taxe soit perçue sur certains biens de capital dans le cadre d'une taxe de vente conventionnelle. Advenant qu'une ou des provinces décident d'appliquer le même concept de TVA ou de TTC que le gouvernement fédéral dans le but d'exclure complètement les facteurs de production de l'assiette de la taxe, les coûts d'application et d'administration de cette taxe pourraient être réduits si les deux paliers de gouvernement conjuguaient leurs efforts. En conséquence,

16 Nous recommandons que les deux paliers de gouvernement examinent conjointement la question de la réforme de leur système de taxation indirecte.

Il reste à voir dans quelle mesure la TTC s'étendra à toutes les catégories de transactions commerciales et comment elle s'appliquera à divers articles de consommation. On peut s'attendre à des difficultés dans le cas du logement, des services financiers, des services hospitaliers, de l'enseignement et de la consommation de biens et services par les institutions à but non lucratif et les gouvernements. Certaines de ces catégories pourraient être exemptées et d'autres se voir assigner un taux de 0 %. Le fait d'exempter certaines institutions les priverait d'un mécanisme par lequel elles pourraient éviter de payer des taxes sur leurs facteurs intermédiaires. Le recours à un taux de 0 % permet d'inclure le fournisseur parmi les vendeurs disposant d'une licence et de lui donner le droit d'exempter les facteurs de production.

L'expérience des pays étrangers avec la taxe sur la valeur ajoutée indique que les difficultés au niveau de l'observance de la loi et de l'administration augmentent considérablement lorsque la taxe ne comporte pas de taux uniformes. La même chose peut être dite au sujet de la taxe sur les transactions commerciales. Cette dernière a toutefois un désavantage supplémentaire : si elle est imposée à des taux différents à divers points de la chaîne de production et de distribution, il devient alors très difficile de soustraire complètement du fardeau de cette taxe les produits exportés ou les autres biens et services admissibles à un taux de 0 %. Par conséquent,

17 Nous recommandons que toute nouvelle taxe, telle une taxe sur les transactions commerciales, comporte des taux uniformes et un nombre aussi restreint que possible de biens et services qui y seraient soustraits, et qu'elle soit visible au point de vente.

Nous sommes également préoccupés par le caractère caché de cette nouvelle taxe, et nous préférerions qu'elle soit facturée séparément ou qu'elle soit à tout le moins affichée à la caisse enregistreuse. La facturation ou l'affichage risquent toutefois d'entraîner la divulgation d'informations trompeuses à moins qu'un taux uniforme de taxation ne s'applique à toutes les étapes de la production et de la distribution.

Seulement le tiers environ des dépenses de consommation faites sur le marché canadien sont assujetties à la taxe de vente fédérale, à un taux de 12 % dans la plupart des cas. En élargissant l'assiette de la taxe de vente fédérale, il serait possible d'en réduire le taux ou d'en accroître le produit, ou même les deux à la fois.

Tout en reconnaissant qu'une TTC devrait permettre de percevoir au moins autant de recettes que la TVF, les rentrées fiscales provenant de cette source ne devraient pas être accrues sans procéder à un examen attentif. Accroître le rôle de la TTC aurait pour effet d'orienter l'ensemble du régime fiscal dans la direction opposée à celle d'un impôt sur le revenu viager, au profit d'un impôt sur la consommation, ce qui soulèverait des questions sur le plan de l'équité. Même en n'accroissant pas les recettes en provenance de cette source, la question de l'équité interrégionale se pose.

Une TTC ferait augmenter le prix que les gens paient pour les biens de consommation. Pour les personnes à faible revenu qui ne peuvent épargner, il s'ensuivrait une hausse du coût de la vie. Bien qu'une partie des personnes qui se trouvent dans cette situation seraient protégées d'une telle hausse du fait qu'elles reçoivent des paiements de transfert indexés, d'autres ne bénéficient d'aucune protection. Pour les personnes à faible revenu, il faudrait donc que des crédits au titre de la taxe de vente viennent s'ajouter aux paiements de transfert indexés, et que ces crédits ne soient pas indirectement récupérés par le biais des autres programmes sociaux. C'est pourquoi

18 Nous recommandons que, dans l'éventualité de l'adoption d'une taxe sur la valeur ajoutée ou d'une taxe sur les transactions commerciales, celle-ci soit accompagnée de crédits appropriés, dans le cadre de l'impôt sur le revenu des particuliers, à l'intention des contribuables dont le revenu se situe en deçà d'un seuil donné.

Même si la TTC représente une nette amélioration par rapport à la TVF, le Conseil n'est pas convaincu qu'elle soit l'instrument approprié pour accroître sensiblement les recettes du gouvernement fédéral, dans l'immédiat ou à plus long terme. Cette taxe comporte un certain nombre d'inconvénients liés à son incidence sur le plan de l'équité ainsi qu'à ses implications aux niveaux régional et international. En premier lieu, le crédit d'impôt que nous venons de recommander pourrait compenser la hausse du coût de la vie associée à la TTC seulement pour les familles et les personnes dont le revenu est en deçà d'un certain seuil. Nous n'avons aucun moyen d'alléger le fardeau des familles et des personnes dont le revenu se situe au-delà du seuil fixé. En second lieu, la substitution de recettes entre la TTC et l'impôt sur le revenu pourrait entraîner une redistribution interrégionale du revenu, tout comme ce serait le cas si l'on étendait la taxe de vente fédérale aux services de transport. Présentement, ces services ne sont pas assujettis à la taxe de vente fédérale. Leur inclusion dans l'assiette de la TTC aurait une incidence sur le bien-être et le développement des régions et des industries où les coûts de transport sont une composante importante du prix des produits de consommation. De même, accroître le taux de base de la TTC dans le but de réduire les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés aurait pour effet de favoriser les régions où les revenus sont élevés et de défavoriser celles où ils sont relativement faibles. Enfin, cette dernière mesure diminuerait les impôts versés par les non-résidants sur leurs investissements au Canada, accroissant du même coup le fardeau fiscal des résidants.

Certains membres du Conseil seraient en faveur d'accroître les recettes tirées d'une TTC au-delà du montant obtenu à l'aide de la présente taxe de vente, dans le but de financer une réduction des taux d'imposition personnels. D'autres s'y opposent, pour les raisons données plus haut. Nous avons par ailleurs proposé un moyen de financer une diminution des taux marginaux d'impôt, en recommandant que les gains de capital soient imposés à leur pleine valeur et que des modifications connexes soient apportées au régime de l'impôt sur le revenu des sociétés.

Les impôts sur les ressources

La déductibilité des frais d'exploration et de mise en valeur dans les industries minière et pétrolière, les déductions pour épuisement gagné ainsi que les déductions au titre de la transformation dans l'industrie minière sont les principaux facteurs responsables des taux marginaux effectifs négatifs de l'impôt sur les sociétés dont ont profité ces deux secteurs dans le passé. Les activités d'exploration peuvent être comparées aux activités de recherche et de développement dans le secteur industriel. La déduction des dépenses d'exploration du revenu imposable peut dont être considérée comme étant équi-

valente à la déduction des dépenses de recherche et de développement dans les autres industries. Les autres mesures d'encouragement spéciales, telles que les déductions pour épuisement, peuvent comporter certains désavantages : elles peuvent soit se refléter dans des primes d'offre plus élevées, auquel cas elles échappent aux contribuables, ou encore elles peuvent nuire à la gestion des ressources par les provinces.

L'examen de l'impôt sur le revenu des sociétés a permis de voir que les taux d'imposition varient sensiblement d'une industrie et d'une entreprise à l'autre. Dans le secteur minier, une partie de la variation est attribuable aux déductions offertes par certaines provinces au titre de la transformation. Afin d'accroître la neutralité du système fiscal en regard des entreprises d'extraction et de la mise en valeur des ressources,

19 Nous recommandons l'élimination graduelle des déductions encore en vigueur au titre de l'épuisement gagné (dans l'impôt fédéral) et des activités de transformation (dans l'impôt provincial).

Cette recommandation touche surtout l'industrie minière et elle serait en partie compensée par une diminution générale des taux de l'impôt fédéral. Une réduction des impôts miniers provinciaux en contrepartie de l'abolition de la déduction au titre de la transformation serait également souhaitable. Étant donné l'état actuel du marché pour les produits miniers, les déductions au titre de l'épuisement gagné et de la transformation pourraient être supprimées graduellement. Les déductions non utilisées au titre de l'épuisement gagné ne devraient pas être touchées et la recommandation à l'effet d'accorder des intérêts sur les pertes reportées devrait s'appliquer dans ce cas également.

La déduction au titre des ressources que le gouvernement fédéral accorde au lieu de permettre que soient déduites les redevances et autres taxes minières versées aux provinces est susceptible de causer des distorsions dans le régime de redevances. Pour les entreprises engagées dans l'exploitation des ressources, elle augmente le coût effectif des redevances et autres droits versés en sus du montant de la déduction fédérale, et elle réduit le coût après impôt des droits versés jusqu'à concurrence de ce montant. La déduction fédérale entraîne donc des distorsions parmi les industries minières, pétrolières et gazières. En ne respectant pas la structure normale de variation, la déduction fédérale altère les différences dans le montant des redevances après impôt entre les puits. Il est donc impossible de dire si le régime de redevances contribue à une répartition efficiente des coûts et des risques entre, d'une part, les provinces qui sont propriétaires des ressources et, d'autre part, les entreprises du secteur privé qui sont engagées dans l'exploitation de ces ressources. La meilleure solution serait de revenir au système qui a été en vigueur entre 1917 et 1973, en vertu duquel les redevances versées aux provinces étaient pleinement déductibles du revenu imposable (les impôts miniers devinrent déductibles en 1946).

Le Conseil s'est déjà penché sur ce problème dans un rapport antérieur, intitulé *Interconnexions*, mais celui-ci n'est toujours pas résolu. Jusqu'à ce qu'une solution intervienne, une amélioration substantielle pourrait être réalisée en appliquant une limite au pourcentage des redevances, taxes minières et autres paiements au titre des ressources versées aux provinces qui seraient déductibles pour les fins de l'impôt fédéral en sus de la déduction fédérale. On pourrait considérer la possibilité que ce pourcentage puisse varier selon les circonstances économiques.

L'impôt foncier

Nos recherches indiquent que les impôts fonciers municipaux ont une incidence marquée sur les taux d'imposition effectifs qui s'appliquent aux nouveaux investissements au Canada. En fait, les impôts fonciers versés par les entreprises sont une composante plus importante de ces taux d'imposition effectifs que ne le sont l'impôt sur les sociétés ou les taxes de vente sur les biens de capital. En outre, les impôts fonciers varient passablement, selon les priorités de chaque municipalité, les pratiques en matière d'évaluation et les taux d'imposition. Nous avons aussi constaté qu'en règle générale, les entreprises paient une plus grande part des impôts fonciers municipaux que les particuliers, se trouvant ainsi à subventionner les services offerts au secteur résidentiel et à la collectivité dans son ensemble. Nombre d'économistes et d'observateurs indépendants estiment que cette situation est inacceptable.

Cependant, la taxation discriminatoire des entreprises est une pratique qui remonte loin dans le temps. La concurrence que se livrent les municipalités pour attirer les entreprises à investir chez elles est fondée en bonne partie sur la notion que l'imposition des entreprises produit un gain qui permet de maintenir le taux d'imposition du secteur résidentiel à un bas niveau. Tout changement majeur en vue d'alléger le fardeau fiscal des entreprises à l'échelon local pourrait entraîner un réalignement complet de la taxation foncière, de la répartition des recettes et des dépenses entre les gouvernements provinciaux et locaux, ainsi que du système de transfert entre les gouvernements.

20 Nous recommandons que, là où ils le font déjà, les gouvernements provinciaux continuent à imposer des normes provinciales en matière d'évaluation foncière et que toutes les provinces examinent, de concert avec les municipalités, le fardeau financier supporté par les entreprises et les résidants pour s'assurer qu'il y

a une répartition raisonnable des impôts et des services reçus.

Nous n'osons pas nous aventurer plus loin dans ce domaine, car nous n'avons pas procédé à une étude systématique de la gestion fiscale des municipalités, qui pourrait nous permettre de formuler des recommandations plus spécifiques.

Appendice B

Études sur l'imposition de l'épargne et de l'investissement préparées pour le Conseil économique du Canada

Androkovich, R., M. J. Daly et F. Naqib, « The impact of RRSPs on capital accumulation with progressive personal taxes », Document n° 309, Conseil économique du Canada, Ottawa, juin 1986.

Bartholdy, J., J. Mintz et G. Fisher, « Taxation and the financial policy of firms: Theory and empirical applications to Canada », Conseil économique du Canada (à paraître).

Bird, R. M. et D. J. S. Brean, « The interjurisdictional allocation of income and the unitary taxation debate », Document n° 304, Conseil économique du Canada, Ottawa, mai 1986.

Boadway, R., N. Bruce et C. M. Beach, *La fiscalité et l'épargne au Canada*, Conseil économique du Canada (à paraître).

Burgess, D. F., « On the importance of an endogenous domestic savings response for capital income taxation in open economies », Document n° 291, Conseil économique du Canada, Ottawa, janvier 1986.

_____ , « On the relevance of export demand conditions for capital income taxation in open economies », Document n° 287, Conseil économique du Canada, Ottawa, septembre 1985.

Cloutier, E., « Taxes and the labour supply of married women in Canada », Document n° 305, Conseil économique du Canada, Ottawa, mai 1986.

Dahlby, B. et A. Macnaughton, « Taxation of life insurance in Canada », Document n° 313, Conseil économique du Canada, Ottawa, septembre 1986.

Daly, M. J., « Some pitfalls on the road to a neutral tax system », *Economics Letters* (à paraître).

_____ et J. Jung, « The taxation of corporate investment income in Canada: An analysis of marginal effective tax rates », *Revue canadienne d'économique* (à paraître).

_____ , _____, P. Mercier et T. Schweitzer, « The taxation of capital income in Canada: A comparison with Sweden, the U.K., the U.S.A., and West Germany », Document n° 289, Conseil économique du Canada, Ottawa, septembre 1985; à paraître également dans *Canadian Tax Journal*, 1987.

_____ , « A comparison of effective marginal tax rates in Canadian manufacturing », Document n° 293, Conseil économique du Canada, Ottawa, janvier 1986; paru également dans *Canadian Tax Journal*, vol. 33, n° 6, novembre-décembre 1985, pages 1154-1192.

_____ , « The importance of arbitrage and inflation assumptions for effective marginal tax rate calculations », Conseil économique du Canada (à paraître); une version abrégée de cette étude a été publiée dans *Economics Letters*, vol. 21, 1986, pages 189-193.

Daly, M. J., J. Jung et T. Schweitzer, « Towards a neutral capital income tax system », Conseil économique du Canada (à paraître); paru également dans *Canadian Tax Journal*, vol. 34, n° 6, novembre-décembre 1986.

Daly, M. J. et F. Naqib, « Designing a nondistortionary personal tax system for Canada », Document n° 267, Conseil économique du Canada, Ottawa, novembre 1984; aussi paru dans *Economics Letters*, vol. 18, 1985, pages 209-212.

_____ , _____et G. J. Lastman, « The role of tax-deductible saving in the transition from a progressive income tax to a progressive consumption tax », Document n° 308, Conseil économique du Canada, Ottawa, juin 1986.

Damus, S., « Micro-computer simulation of a general equilibrium model of Canada », Document n° 311, Conseil économique du Canada, Ottawa, août 1986.

_____ , P. Hobson et W. Thirsk, « The welfare effects of property taxation in an open economy », Conseil économique du Canada (à paraître).

Davies, J. et F. St-Hilaire, *Diverses options de réforme de l'imposition des revenus du capital du Canada – Leurs effets sur l'efficience et la distribution du revenu*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987.

Domingue, R.-P., « Évaluation des rentes imputées appartenant aux propriétaires occupants et conséquences du traitement fiscal », Conseil économique du Canada (à paraître).

Éthier, M. et D. Simard, « Marginal effective tax rates in the Alberta oil industry », Document n° 314, Conseil économique du Canada, Ottawa, janvier 1987.

Gagnon, J.-M., J.-M. Suret et D. Morissette, « L'inférence des taux marginaux d'impôt à partir de cours boursiers », Conseil économique du Canada (à paraître).

_____, « Fiscalité et l'endettement des entreprises canadiennes », Conseil économique du Canada (à paraître).

Gauthier, D., « Savings and taxes in a life cycle growth model with age-earnings profile », Document n° 288, Conseil économique du Canada, Ottawa, septembre 1985.

_____, « Taxation and life cycle savings behaviour in a small open economy », Document n° 306, Conseil économique du Canada, Ottawa, juin 1986.

Grady, P., « Indexation and the taxation of business and investment income », Document n° 283, Conseil économique du Canada, Ottawa, juin 1985.

Hartle, D. G., « Political economy of tax reform: Six case studies », Document n° 290, Conseil économique du Canada, Ottawa, janvier 1986.

Hettich, W. et S. Winer, « Blueprints and pathways: The shifting foundations of tax reform », Document n° 268, Conseil économique du Canada, Ottawa, novembre 1984; aussi paru dans *National Tax Journal*, vol. 38, décembre 1985.

Hobson, P., « The property tax: A survey », Conseil économique du Canada (à paraître).

Jenkins, G. P., « The impact of inflation on corporate taxes and the cash flows of business », Document n° 286, Conseil économique du Canada, Ottawa, septembre 1985; aussi paru dans *Canadian Tax Journal*, vol. 33, n° 4, juillet-août 1985, pages 759-785.

_____, « The role and economic implication of the Canadian dividend tax credit », Document n° 307, Conseil économique du Canada, Ottawa, juin 1986.

_____, *L'impôt, l'inflation et le rendement du capital au Canada, 1965-1981*, Conseil économique du Canada (à paraître).

_____, « Cost effectiveness of after-tax financing: Flow-through shares in Canada », Conseil économique du Canada (à paraître).

Mercier, P., « Taux marginaux d'impôt effectifs de l'habitation à propriétaire occupant au Canada », Conseil économique du Canada (à paraître).

_____, « Taux marginaux d'impôt effectifs du logement locatif incluant l'impôt sur la récupération », Conseil économique du Canada (à paraître).

Mintz, J., « L'impôt et la prise de risques », Conseil économique du Canada (à paraître).

Thirsk, W. R., « Indirect federal taxes, the cost of capital and the issue of tax incidence », Document n° 294, Conseil économique du Canada, Ottawa, janvier 1986.

Notes

CHAPITRE 1

1 Voir l'entrevue accordée à Gordon Pitts dans *The Financial Post*, le 2 août 1986, page 4. Voir aussi le communiqué de presse du 18 juillet 1986 de l'honorable Michael Wilson, ministre des Finances.

2 Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (la commission Macdonald), *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, vol. 3, page 491.

3 Certaines taxes d'accise, comme celles qui frappent l'alcool et le tabac, servent à décourager la consommation de produits considérés nuisibles à la société. D'autres, telles les taxes provinciales sur l'essence, sont perçues à titre de charges à l'usager des voies publiques. Le recours à ces « impôts indirects sélectifs » est donc justifié, quels que soient les autres besoins en recettes des pouvoirs publics. Nous nous intéressons, dans ce rapport, aux mesures fiscales générales plutôt qu'aux impôts perçus à des fins particulières.

4 James B. Davies, « On the size distribution of wealth in Canada », *Review of Income and Wealth*, vol. 25, n° 3, septembre 1979, page 242.

5 Voir le *Rapport* de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (la commission Carter), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966, vol. 1, page 13.

6 Dale W. Jorgenson et Alvaro Pachon, « The accumulation of human and non-human capital », dans *The Determinants of National Savings and Wealth*, compte rendu d'une conférence organisée par l'Association internationale des sciences économiques à Bergame (Italie), publié sous la direction de Franco Modigliani et Richard Hemmings, New York, St. Martin's Press, 1983, page 316, tableau 15.2.

7 Canada, *Rapport du Comité consultatif sur l'inflation et l'imposition du revenu personnel de placements, 1982*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982, page 10.

8 Adam Smith, *La richesse des nations*, Livre V, Partie II.

9 Richard A. Musgrave et Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, quatrième édition, New York, McGraw-Hill, 1984, page 225.

10 M. King et D. Fullerton, *The Taxation of Income from Capital: A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, Sweden, and West Germany*, Chicago, University of Chicago Press, 1984, appendice B.

11 Mervyn A. King, « The taxation of income from capital », *NBER Reporter*, automne 1983, page 10.

12 Le comité Nielsen a découvert plusieurs exemples de stimulants fiscaux qu'il décrit comme « fantaisistes ». Voir Canada, Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, *Croissance économique - Services et subventions aux entreprises*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, page 35.

13 « Les taux élevés sont aux stimulants fiscaux ce qu'une forte brise est à un voilier : ils offrent à la fois puissance et manoeuvrabilité », selon Richard L. Schmalbeck, « Foreword », dans *Law and Contemporary Problems*, vol. 48, n° 4, automne 1985, page 4.

14 Cité par Jonathan R. Kesselman, « Role of the tax mix in tax reform », dans *Changing the Tax Mix*, ouvrage préparé sous la direction de John G. Head, Sydney, Australian Tax Research Foundation, 1986, page 15 (traduction du Conseil économique).

15 A. C. Harberger, « Taxation, resource allocation and welfare », dans *The Role of Direct and Indirect Taxes in the Federal Revenue System*, ouvrage préparé sous la direction de J. Due, Princeton, Princeton University Press pour le compte du National Bureau of Economic Research, 1964, pages 25-131.

16 France St-Hilaire et John Whalley, « La réforme de la fiscalité - Quelques problèmes pratiques », dans *Le bien-être économique*, ouvrage préparé sous la direction de David Laidler, Ottawa, 1985, page 229.

17 Charles L. Ballard, John B. Shoven et John Whalley, « General equilibrium computations of the marginal welfare costs of taxes in the United States », *American Economic Review*, vol. 75, n° 1, mars 1985, page 128.

18 Dan Usher, « The private cost of public funds: Variations on themes by Browning, Atkinson, and Stern », Queen's University, Discussion Paper No. 481, Kingston, juin 1982.

19 « [. . .] chaque fois que nous avons été placés devant les choix difficiles, nous avons accordé la priorité à l'équité (horizontale) [. . .] Nous sommes convaincus que le respect scrupuleux du principe d'équité doit primer tous les objectifs en cas de conflit entre les divers buts à atteindre ». Commission royale d'enquête sur la fiscalité, *Rapport*, vol. 1, page 5.

20 Kesselman, « Role of the tax mix », page 71.

21 Henry J. Aaron et Harvey Galper, *Assessing Tax Reform*, Washington, The Brookings Institution, 1985, page 7.

22 Voir Douglas G. Hartle, « Political economy of tax reform: Six case studies », Conseil économique du Canada, Document n° 290, Ottawa, 1985, chapitre 7.

23 « Il apparaît que dans la quasi-totalité des pays, la fiscalité dans son ensemble n'a pratiquement aucun effet sur la répartition du revenu [. . .] La raison en est que la progressivité des impôts sur le revenu est compensée par des impôts régressifs, notamment les cotisations patronales de sécurité sociale et les impôts indirects considérés globalement. » *Revue économique de l'OCDE*, « Le rôle

du secteur public – Causes et conséquences de l'élargissement du secteur public », n° 4, printemps 1985, page 245.

24 Voir James B. Davies, « Manufacturers' sales tax, value-added tax, and effective tax incidence », dans *Report of Proceedings of the Thirty-Seventh Tax Conference*, tenue à Québec sous les auspices de la Fondation canadienne d'études fiscales, du 18 au 20 novembre 1985, Toronto, FCEF, 1985, page 15:7.

25 Jacob Mincer, *Schooling, Experience and Earnings*, New York, Columbia University Press, 1974, page 119.

26 Par exemple, Browning soutient que l'épargne n'échappe pas au fardeau des taxes de vente futures. Il conclut que les taxes de vente payées, plus la valeur actualisée de taxes de ventes payées lorsque l'épargne est « consommée », sont proportionnelles au revenu disponible. Il souligne aussi que si les transferts sont indexés, le fardeau des taxes de ventes est supporté par les revenus des facteurs de production. Si l'on accepte cette dernière hypothèse, les taxes de ventes ont une incidence progressive. Voir Edgar K. Browning, « The burden of taxation », *Journal of Political Economy*, vol. 86, n° 4, août 1978, pages 649-671. Pour l'application des arguments de Browning au Canada, voir Davies, « Manufacturers' sales tax », pages 15:7 à 15:9, et James B. Davies, France St-Hilaire et John Whalley, « Some calculations of lifetime tax incidence », *American Economic Review*, septembre 1984, pages 633-649.

27 John Whalley, « Regression or progression: The taxing question of incidence analysis », *Revue canadienne d'économique*, vol. 17, n° 4, novembre 1984, page 654.

28 Davies, St-Hilaire et Whalley, « Some calculations of lifetime tax incidence », page 643.

29 Voir les opinions de Harberger et Okun, citées par Edgar K. Browning et William R. Johnson, « The trade-off between equality and efficiency », *Journal of Political Economy*, vol. 92, n° 2, avril 1984, pages 199-201.

30 Browning et Johnson, « The trade-off between equality and efficiency », page 199.

31 Voir Joel Slemrod, « Do we know how progressive the income tax system should be? », *National Tax Journal*, vol. 36, septembre 1983, pages 361-369.

32 Alan J. Auerbach, Laurence T. Kotlikoff et Jonathan Skinner, « The efficiency gains from dynamic tax reform », *International Economic Review*, vol. 24, n° 1, février 1983, page 98.

33 En outre, « le Royaume-Uni a réduit le taux maximal de 83 à 60 % en 1979, tandis qu'en France et en Irlande, le taux le plus élevé a été réduit de 65 à 58 %. L'Australie a réussi à abaisser son taux maximum sur le revenu des particuliers de 60 à 49 % et la Nouvelle-Zélande, de 66 à 48 %. La réforme canadienne de 1981 a réduit le taux maximum (à l'échelle fédérale) de 43 à 34 %. La Turquie a réduit son taux maximum de 65 à 50 % depuis 1987. La réforme proposée pour le Japon réduirait le taux d'imposition le plus élevé (y compris l'impôt local) de près de 85 % à environ 62 %; ce projet de réforme se distingue toutefois des autres parce qu'il vise à réduire les taux marginaux de presque tous les niveaux de revenu d'environ le même montant. » Organisation de coopération et de développement économiques, *Tax Reform in OECD Countries: Economic Rationale and Consequences*, Paris, OCDE, 1987, pages 28-29.

34 Revenu Canada, lettre de F. H. Hostetter, directeur, Division des services statistiques, Ottawa, le 26 novembre 1986.

35 Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, *Croissance économique*, pages 19-20.

36 Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, *Croissance économique*, page 13.

37 Voir, par exemple, J. Slemrod, A. Blinder, R. Musgrave et J. Pechman, *Economic Consequences of Tax Simplification*, Boston, Federal Reserve Bank of Boston, 1985, pages 72, 95, 263 et 286.

38 Voir R. E. Hall et A. Rabushka, *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax*, New York, McGraw-Hill, 1983.

39 Charles E. McLure, Jr., « Rationalizing the corporate income tax: The recent U.S. proposals », *Report of Proceedings of the Thirty-Seventh Tax Conference*, pages 6:1 à 6:21.

40 Voir G. Brennan et J. M. Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1980.

41 United States Treasury, *Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth*, vol. 1, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1984, page 221.

42 Walter Hettich et Stanley Winer, « Tax reform in an economic model of political choice », document préparé pour la conférence du TRED sur l'économie politique du changement fiscal, Ottawa, Université Carleton, août 1984.

43 R. D. Brown, « International tax planning », *Canadian Tax Journal*, vol. 32, n° 3, mai-juin 1984, page 564.

44 Voir, par exemple, F. E. Kydland et E. C. Prescott, « Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans », *Journal of Political Economy*, vol. 85, 1977, pages 473-491.

45 On considère généralement que la formulation classique des principes de l'impôt sur le revenu est celle de Henry C. Simons, *Personal Income Taxation*, Chicago, University of Chicago Press, 1938.

46 Commission royale d'enquête sur la fiscalité, *Rapport*, 6 volumes.

47 On considère ordinairement que la formulation classique de l'impôt sur la consommation est celle de Nicolas Kaldor, *An Expenditure Tax*, Londres, Allen and Unwin, 1955. Parmi les économistes importants qui ont appuyé le principe de l'impôt sur la consommation, on trouve John Stuart Mill, Alfred Màrshall, A. C. Pigou et Irving Fisher.

48 United States Treasury, *Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth*, 3 volumes.

49 Grande-Bretagne, Institute for Fiscal Studies, *The Structure and Reform of Direct Taxation*, rapport d'un comité présidé par le professeur J. E. Meade, Londres, Allen and Unwin, 1978.

50 Récemment réimprimé dans David F. Bradford et coll., *Blueprints for Basic Tax Reform*, Arlington (Virginie), Tax Analysts, 1984.

51 Par exemple, selon John Stuart Mill, « à moins que l'épargne soit exemptée de l'impôt sur le revenu, les contribuables sont imposés deux fois sur ce qu'ils épargnent et seulement une fois sur ce qu'ils dépensent ». Selon Irving Fisher, en imposant ce revenu, « un impôt sur l'épargne s'ajoute à un impôt sur les fruits de l'épargne, ce qui fait qu'essentiellement la même chose est imposée deux fois ». Citations dans Richard A. Musgrave, « The nature of horizontal equity and the principle of broad-based taxation: A friendly critique », dans *Taxation Issues of the 1980's*, ouvrage préparé sous la direction de John G. Head, Melbourne, Australian Tax Research Foundation, 1983, pages 22-23.

52 Voir Aaron et Galper, *Assessing Tax Reform*, page 29; Musgrave, « The nature of horizontal equity »; et Musgrave, « ET, OT, and SBT », *Journal of Public Economics*, vol. 6, 1976, pages 3-16.

53 Commission royale d'enquête sur la fiscalité, *Rapport*, vol. 1, Introduction, page 8.

54 D'autres différences importantes résident dans ce qu'un impôt sur la consommation taxerait les legs au moment où ils sont dépensés et imposerait les profits économiques des entreprises, ce qu'un impôt sur les gains ne ferait pas.

55 Par exemple, les vêtements sont entièrement exemptés de la taxe de vente fédérale au niveau du fabricant et le sont entièrement ou partiellement de la taxe de vente provinciale au détail. Comme l'indique Davies, toutefois, les dépenses des familles consacrées aux vêtements en 1982 passent de 4,7 % dans le décile de revenu annuel le plus bas à 8,8 % dans le plus haut. Voir Davies, « Manufacturers' sales tax », page 15:4.

56 Suivant la commission, « si l'on devait s'en tenir rigoureusement au principe d'équité que nous avons énoncé plus haut, il faudrait abolir toutes les taxes de ventes [. . .] Cependant, nous ne préconisons pas une telle politique, en partie parce que nous croyons qu'on pourrait atteindre à peu près le même résultat au moyen de mesures moins radicales ». La commission aurait maintenu les taxes de vente à leurs niveaux existants, mais aurait donné des crédits d'impôt sur le revenu pour compenser leurs effets. Voir Commission royale d'enquête sur la fiscalité, *Rapport*, vol. 1, page 10.

Chapitre 2

1 B. Hamilton et J. Whalley, « The treatment of housing in a dynamic sequenced general equilibrium model », *Journal of Public Economics*, vol. 27, n° 2, juillet 1985, page 174.

2 On trouvera une analyse des revenus autres que les revenus d'exploitation au sens de l'impôt, qui sont d'une très grande importance pour les intermédiaires financiers, dans Jack Mintz, « The effect of corporate and personal income taxation on risky investments in Canada », une étude préparée pour le Conseil économique du Canada, 1986, pages 20-22.

3 Canada, ministère des Finances, « Theory and empirical methodology underlying the measure of marginal tax rates », document préparé pour *Le régime fiscal des sociétés : Un axe de changement*, Ottawa, mai 1985, tableaux B.2 et B.6.

4 L'honorable John Turner, *Discours du budget*, le 19 février 1973, page 2.

5 *Services et subventions aux entreprises*, rapport du Groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, page 100.

6 Canada, ministère des Finances, *Budget en bref*, le 23 juin 1975, page 8.

7 Canada, ministère des Finances, *Le régime fiscal des sociétés : Un axe de changement*, Ottawa, mai 1985, page 18.

8 Pour une analyse de ces mesures, voir Mintz, « The effect of corporate and personal income taxation », pages 15-19.

9 Glenn P. Jenkins, « The role and economic implications of the Canadian dividend tax credit », Conseil économique du Canada, Document n° 307, Ottawa, 1986, tableau 4.

10 Revenu Canada, *Statistiques fiscales*, édition 1986, tableau 2A, et Statistique Canada, *Comptes nationaux*, quatrième trimestre 1986, tableau 6.

11 L'analyse présentée dans cette section s'inspire de B. Dahlby et A. Macnaughton, « Taxation of life insurance in Canada », Conseil économique du Canada, Document n° 313, Ottawa, 1986.

12 Dahlby et Macnaughton, « Taxation of life insurance », page 40.

13 Dahlby et Macnaughton, « Taxation of life insurance », page 76.

14 Pour les règles relatives aux exemptions, voir Dahlby et Macnaughton, « Taxation of life insurance », page 17.

15 « Parmi les 163 120 contribuables à haut revenu en 1979 [ceux dont le revenu brut rajusté était supérieur à 50 000 dollars], 3 860 ne payaient aucun impôt cette année-là. Cependant, 1979 était la seule année pendant laquelle la grande majorité de ces 3 860 contribuables avaient réussi à échapper totalement à l'impôt tout en réalisant un haut revenu. Pas plus de 100 contribuables parvenaient à réunir les deux conditions au cours de quatre années ou plus, et aucun n'arrivait à les maintenir pendant plus de six ans. » L'honorable Michael H. Wilson, *Un impôt minimum au Canada*, document accompagnant le budget de mai 1985, Ottawa.

16 Statistique Canada, données inédites préparées par la Division des entrées-sorties.

17 Les « biens-fonds » comprennent les machines, l'équipement et les appareils rattachés à un immeuble, dans toutes les provinces sauf au Nouveau-Brunswick, au Québec et en Saskatchewan. Au Québec, toutefois, les municipalités peuvent exclure les machines si elles le désirent. En l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et au Québec, seuls les machines et l'équipement qui servent au maintien de l'immeuble font partie de l'assiette de l'impôt foncier. En Saskatchewan, les machines en sont exclues, à moins qu'elles ne servent dans les mines, dans les carrières de gravier ou pour les puits de pétrole ou de gaz.

18 À St. John's (Terre-Neuve), le calcul est effectué en fonction de la valeur locative.

19 Les municipalités de St. John's et Cornerbrook (Terre-Neuve) et de Winnipeg (Manitoba) continuent de faire elles-mêmes l'évaluation des biens-fonds. En Alberta et au Québec, les municipalités évaluent les propriétés suivant les critères établis par la province.

20 En Colombie-Britannique, la taxe est acquittée par le propriétaire.

21 Cette section s'inspire principalement de Price Waterhouse, *Canadian Mining Taxation*, Toronto, Price Waterhouse INFO BANK, 1983.

CHAPITRE 3

1 Voir J. Harvey Perry, *Taxation in Canada*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1984, page 4.

2 Ce n'est là qu'une des nombreuses définitions possibles de la neutralité fiscale. La neutralité, dans son sens le plus strict, exige que les taux d'impôt ou les autres dispositions du régime fiscal n'influent ni sur le prix relatif des biens et services, ni sur la répartition des ressources. Malheureusement, il est peu probable qu'un impôt puisse se conformer à un principe aussi rigoureux. C'est pourquoi les décideurs ont tendance à s'en tenir à des définitions moins strictes de la neutralité. La définition la plus répandue veut qu'un régime fiscal neutre soit celui qui applique à tous les investissements les mêmes taux marginaux d'impôt effectifs.

3 Cela doit s'appliquer a) aux trois genres de financement (par emprunt, par émission de nouvelles actions et par les bénéfices non répartis) et b) à tous les actionnaires, ce qui suppose que le régime fiscal doit être neutre pour toutes les valeurs possibles du taux d'impôt sur le revenu des particuliers. Voir Mervyn King, *Public Policy and the Corporation*, Londres, Chapman and Hall, 1977.

4 Pour d'autres raisons pour lesquelles le taux d'impôt marginal peut différer du taux d'impôt moyen observé, voir Don Fullerton, « Which effective tax rate? », *National Tax Journal*, vol. 37, mars 1984, page 23.

5 Le taux d'impôt total se définit comme : $t = (p - s)/p$, où p est le taux de rendement de l'investissement avant impôt et s, le taux de rendement après impôt pour l'investisseur. On peut séparer le taux d'impôt total en deux éléments, à savoir : t_c, qui est le taux d'impôt des sociétés (en incluant ou en excluant l'impôt foncier et la taxe de vente) et t_p, qui est le taux d'impôt des particuliers. Ces éléments se définissent respectivement comme : $t_c = (p - x)/p$ et $t_p = (x - s)/x$, où x est le montant réel qu'il en coûte à la société pour obtenir les fonds.

6 Cela correspond aux calculs du « p fixe » que l'on trouve dans l'ouvrage préparé sous la direction de Mervyn King et Don Fullerton, *The Taxation of Income from Capital*, Chicago, University of Chicago Press, 1984, p. 11. Cela correspond également au taux d'escompte social recommandé pour l'analyse avantages-coûts au Canada; voir *Guide de l'analyse avantages-coûts*, Ottawa, Information Canada pour le Secrétariat du Conseil du Trésor, 1976, page 26.

7 Inutile de dire qu'en réalité, on ne s'attend pas à observer le même taux de rendement avant impôt sur tous les projets d'investissement. On s'attend plutôt à ce que les différences entre les taux d'impôt stimulent l'investissement dans les secteurs faiblement imposés et diminuent les investissements dans ceux qui sont fortement imposés, l'équilibre étant atteint lorsqu'il n'existe plus de possibilités rentables d'arbitrage fiscal. Malheureusement, les économistes ne s'entendent pas sur le niveau de compensation fiscale ou de réaction de marchés qu'il serait approprié d'utiliser dans le calcul des taux d'imposition effectifs. C'est pourquoi nous avons adopté l'approche du « p fixe », qui est indépendante de toute hypothèse concernant les ajustements du marché. Quoi qu'il en soit, notre recherche nous a permis de constater que, si le niveau des taux d'impôt peut varier selon le genre précis de réaction de marché accepté comme hypothèse, la *structure* des taux marginaux d'impôt effectifs demeure la même, peu importe les hypothèses retenues. Voir Michael Daly et Jack Jung, « The taxation of corporate investment in Canada: An analysis of marginal effective tax rates », *Revue canadienne d'économique*, vol. 20, n° 3, août 1987, pages 555-587.

8 Voir M. Feldstein et C. Horioka, « Domestic saving and international capital flows », *The Economic Journal*, vol. 90, juin 1980, pages 314-329; Martin Feldstein, « Domestic saving and international capital movements in the long run and short run », *European Economic Review*, vol. 21, mars-avril 1983, pp. 129-151; et L. Summers, « Tax policy and international competitiveness », Document de travail n° 2007, Cambridge (Mass.), août 1986.

9 Pour calculer les taux marginaux d'impôt effectifs, nous avons supposé que la structure des actifs et la structure financière des entreprises étaient indépendantes l'une de l'autre. Toutefois, il est peut-être plus probable que les investissements dans les bâtiments soient, plus que ceux en machinerie, financés par emprunt. Les bâtiments sont plus aisément acceptés en garantie de prêt car, pour presque tous les genres de bâtiments, il existe un marché secondaire actif vers lequel un créancier peut se tourner s'il devient nécessaire de réaliser la garantie. En outre, la valeur marchande d'un bâtiment est habituellement beaucoup plus prévisible que la valeur d'autres actifs. Une entreprise devrait être, par conséquent, en mesure d'obtenir un prêt beaucoup plus important si la garantie est un bâtiment plutôt qu'un autre type d'actif. Ainsi, le fait que les déductions pour amortissement accordées à l'égard de bâtiments soient moins généreuses que celles qui sont accordées pour la machinerie compense en partie le fait que les entreprises peuvent recourir à des emprunts pour financer les investissements faits dans des bâtiments. Ces considérations permettent de supposer que les différences entre les taux d'impôt effectifs relatifs aux bâtiments et ceux relatifs à la machinerie peuvent être moins grandes que celles qui sont indiquées dans nos calculs. Si l'on compare deux projets d'investissement par des ménages dans le secteur de la fabrication, le premier dans l'achat de machinerie financé au moyen de bénéfices non répartis et le second dans l'acquisition de bâtiments financée par emprunt, on constate qu'au total, le taux marginal d'impôt effectif est de 29,5 % dans le premier cas et de 37,5 % dans le deuxième. Par conséquent, la machinerie bénéficie encore d'un avantage fiscal net sur les bâtiments, avantage qui reste cependant inférieur à celui

qui est indiqué dans nos calculs des taux marginaux d'impôt effectifs.

10 Dans nos calculs, nous avons supposé qu'un ménage qui investit dans des obligations d'une société est assujetti à un taux d'impôt marginal des particuliers de 32 %, tandis que l'actionnaire type est assujetti à un taux de 42 %. Pour les actionnaires, le taux est plus élevé parce que, plus encore que les revenus d'intérêt, les dividendes sont généralement versés à des contribuables à revenu élevé. Par conséquent, la variation des taux d'impôt effectifs vient en partie de ce que les taux d'impôt marginaux des particuliers augmentent avec le revenu. Il s'ensuit qu'une plus grande désagrégation des ménages par groupe de revenu donnerait une plus grande variation des taux d'impôt effectifs.

11 Près de 30 % de l'ensemble des recettes tirées des taxes de vente fédérale et provinciales proviennent de biens intermédiaires, dont certains sont utilisés dans la production de machinerie, de bâtiments et de stocks. (Voir Chun-Yan Kuo, Thomas C. McGirr et Satya Poddar, « On measuring the effective federal and provincial sales tax rates in Canada », Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances, Ottawa, octobre 1985, document inédit; plusieurs provinces (dont l'Ontario et le Québec) exemptent de la taxe de vente provinciale la machinerie servant à la production, tandis qu'elles taxent la plupart des matériaux de construction; le gouvernement fédéral taxe, lui aussi, les matériaux de construction, mais il accorde, par contre, diverses exemptions pour l'équipement. Notre calcul des taux marginaux d'impôt effectifs ne tient pas compte de la taxe de vente prélevée sur les facteurs intermédiaires utilisés dans la production de machinerie, de bâtiments ou de stocks, pour les raisons énoncées par Wayne R. Thirsk, « Indirect federal taxes, the cost of capital and the issue of tax incidence », Conseil économique du Canada, Document n° 294, Ottawa, novembre 1985.

12 Il s'agit de notre propre calcul d'une moyenne pondérée pour tous les épargnants.

13 Voir Jan Bartholdy, Gordon Fisher et Jack Mintz, « Taxation and the financial policy of firms: Theory and empirical applications to Canada », Conseil économique du Canada, Document n° 324, Ottawa, mars 1987.

14 Certains éléments du régime fiscal en vigueur ont été adoptés afin d'atténuer les effets de l'inflation. En l'absence d'inflation, ces éléments seraient probablement retirés car, autrement, ils entraîneraient une baisse considérable des recettes fiscales. Par conséquent, notre calcul en fonction d'une inflation nulle repose sur l'hypothèse qu'il n'y a aucune déduction au titre des stocks.

15 Voir Glenn Jenkins, « The impact of inflation on corporate taxes and the cash flows of business », *Canadian Tax Journal*, vol. 33, juillet-août 1985, pages 759-785.

16 Voir *Le régime fiscal des sociétés : Un axe de changement*, Ottawa, ministère des Finances, mai 1985, tableau 6, p. 16.

17 Voir Robin Boadway et coll., « Marginal effective tax rates for capital in the Canadian mining industry », *Revue canadienne d'économique*, vol. 20, n° 1, février 1987, pages 1-16.

18 Voir Mireille Éthier et Dominique Simard, « Marginal effective tax rates for the oil industry in Alberta, 1965-84 », Conseil économique du Canada, Document n° 314, Ottawa, octobre 1986.

19 Voir P. Mercier, « Taux marginaux d'impôt effectifs du secteur de l'habitation au Canada », Conseil économique du Canada (à paraître).

20 Voir Mercier, « Taux marginaux d'impôt ».

21 Voir Bartholdy et coll., « Taxation and the financial policy of firms ».

22 Voir Jean-Marie Gagnon, Jean-Marc Suret et Josée St-Pierre, « La fiscalité et l'endettement des entreprises canadiennes », Conseil économique du Canada, Document n° 318, Ottawa, mars 1987.

23 Voir ministère des Finances, *Le régime fiscal des sociétés*, page 20.

24 Cette situation n'est pas nouvelle. Dès 1966, 47 % des entreprises se trouvaient dans cette situation. Voir Jack Mintz, « The effect of taxation on risk-taking », Conseil économique du Canada (à paraître), chapitre 3.

25 Voir Michael Daly et coll., « A comparison of effective marginal tax rates on income from capital in Canadian manufacturing », *Canadian Tax Journal*, vol. 33, n° 6, novembre-décembre 1985, pages 1178-1179.

26 La réduction du crédit d'impôt pour dividendes adopté lors du budget fédéral de 1986 a rendu inutile l'impôt de 12,5 % pour dividendes répartis qui frappait les petites entreprises, impôt qui visait à corriger la surintégration des régimes fiscaux des particuliers et des sociétés qui s'était produite lorsque le crédit d'impôt pour dividendes était de 33,3 %.

27 En 1984, les nouvelles émissions d'actions privilégiées représentaient 46 % de toutes les émissions d'obligations et d'actions. La valeur de ces remboursements d'impôt a été estimée entre 625 et 938 millions de dollars par année. Voir Glenn P. Jenkins, « The role and economic implications of the Canadian dividend tax credit », Conseil économique du Canada, Document n° 307, Ottawa, juin 1986, pages 24 et 26.

28 Cette pratique a été poussée à l'extrême lorsque, en mai et juin 1984, les gouvernements des provinces du Manitoba et de la Colombie-Britannique ont constitué des « sociétés imposables » dont les avoirs ont été structurés de manière à ne jamais réaliser de bénéfices. En garantissant le remboursement des actions privilégiées, ces gouvernements provinciaux étaient en mesure d'émettre pour 400 millions de dollars d'actions privilégiées au taux de 9,5 %, ce qui était bien en deçà du taux d'intérêt du marché à l'époque pour les nouvelles émissions de titres venant à échéance dans cinq et huit ans. Si les entreprises commerciales recourent à l'émission d'actions privilégiées pour faire bénéficier leurs actionnaires des déductions dont elles-mêmes ne peuvent se prévaloir, les gouvernements, eux, ne s'en servent que pour obtenir une subvention directe, par le biais du régime fiscal fédéral, pour financer les dépenses de la province. Voir Jenkins, « The role and economic implications of the Canadian dividend tax credit », page 23.

29 Voir Mintz, « The effect of taxation ».

30 Voir Arnold C. Harberger, « The incidence of the corporation income tax », Journal of Political Economy, vol. 70, juin 1962, pages 215-240.

31 Voir Sylvester Damus, « Micro-computer simulation with a general equilibrium model of Canada », Conseil économique du Canada, Document n° 311, Ottawa, août 1986, tableaux 2 et 3.

32 Voir Daly et coll., « A comparison of marginal effective tax rates ».

33 Il peut en coûter au gouvernement jusqu'à 16 dollars pour transférer 1 dollar de déduction d'impôt d'une entreprise qui ne paie pas d'impôt à un particulier qui fait des investissements. Voir Glenn P. Jenkins, « Cost effectiveness of after-tax financing: Flow-through shares in Canada », Conseil économique du Canada (à paraître).

34 Par exemple, dans le cas de la R et D, on soutient généralement que le principal résultat de cette activité est de produire de l'information dont l'usage peut difficilement être réservé à ceux qui ont payé pour l'obtenir. Par conséquent, le rendement privé des investissements en R et D sera moindre que le rendement social d'autres types d'investissement. Si le traitement fiscal de toutes les formes d'investissement était uniforme et que le taux marginal de rendement privé après impôt de toutes les formes d'investissement était également uniforme, le taux marginal de rendement social de la R et D dépasserait le taux marginal de rendement social des autres formes d'investissement. Étant donné les difficultés pour les investisseurs de s'approprier ces rendements de la R et D, les décisions d'affectation des ressources qui sont efficientes dans l'optique privée ne le sont pas dans l'optique sociale. On peut corriger cette situation en accordant un traitement fiscal plus favorable à la R et D qu'à d'autres formes d'investissement; voir Donald G. McFetridge et Jacek P. Warda, *Canadian R&D Incentives: Their Adequacy and Impact*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1983. Malheureusement, bien que leur objectif soit louable, il semblerait, selon les données disponibles, que les stimulants directs à la R et D offerts au Canada ont eu pour effet d'augmenter de seulement 1 ou 2 % la R et D dans les entreprises, ce qui représente à peine un tiers du manque à gagner du gouvernement; voir Edwin Mansfield, « The R&D tax credit and other technology policy issues », *American Economic Review*, vol. 76, n° 2, mai 1986, pages 190-194.

35 Il n'est pas nécessaire que ces stimulants soient d'ordre fiscal. Une diminution du déficit budgétaire, suivie en conséquence d'un recul des taux d'intérêt, constituerait un stimulant uniforme pour tous les investissements.

Chapitre 4

1 En théorie, un impôt forfaitaire est un impôt idéal auquel un particulier ne peut se soustraire en modifiant son comportement. La capitation dans un pays où il n'y a ni émigration ni immigration en serait un exemple. L'impôt forfaitaire n'influe pas sur le comportement des gens. Puisque l'impôt forfaitaire abaisse le revenu disponible, il fait probablement augmenter l'offre de main-d'œuvre. Toutefois, l'impôt forfaitaire n'a pas d'effet de distorsion. L'effet de cet impôt s'exerce purement sur le revenu et le fardeau fiscal qu'il entraîne correspond exactement aux recettes fiscales perçues. D'autres impôts non forfaitaires produisent, en plus d'un effet sur le revenu, un effet de substitution correspondant à une nouvelle structure des dépenses de consommation attribuable à la hausse relative du prix de l'activité imposée. L'importance de cet effet de substitution est le facteur déterminant dans l'évaluation de l'effet des impôts sur le plan de l'efficience.

2 C. M. Beach, R. Boadway et N. Bruce, « La fiscalité et l'épargne au Canada », Conseil économique du Canada (à paraître).

3 Cette question a été examinée par M. Feldstein, « The welfare cost of capital income taxation », *Journal of Political Economy*, vol. 86, n° 2, avril 1978, pages S29-S51.

4 J. Davies, F. St-Hilaire et J. Whalley, « Some calculations of lifetime tax incidence », *American Economic Review*, vol. 74, n° 4, septembre 1984, pages 633-649.

5 J. Mincer, *Schooling, Experience and Earnings*, New York, Columbia University Press, 1974; L. A. Lillard, « Inequality: Earnings vs. human wealth », *American Economic Review*, vol. 67, n° 2, mars 1977, pages 42-53; et N. S. Blomquist, « A comparison of distributions of annual and lifetime income: Sweden around 1970 », *Review of Income and Wealth*, vol. 27, n° 3, septembre 1981, pages 243-264.

6 J. Davies, F. St-Hilaire et J. Whalley, « Some calculations of lifetime tax incidence », page 643.

7 D. Gauthier, « Savings and taxes in a life cycle growth model with age-earnings profile », Conseil économique du Canada, Document n° 288, Ottawa, septembre 1985; et Beach, Boadway et Bruce, « La fiscalité et l'épargne au Canada. »

8 L. H. Summers, « Capital taxation and accumulation in a life cycle growth model », *American Economic Review*, vol. 71, n° 4, septembre 1981, pages 533-544.

9 D. Gauthier, « Taxation and life cycle savings behaviour in a small open economy », Conseil économique du Canada, Document n° 306, Ottawa, juin 1986.

10 B. Hamilton et J. Whalley, « Tax treatment of housing in a dynamic sequenced general equilibrium model », *Journal of Public Economics*, vol. 27, n° 2, juillet 1985, pages 157-175.

11 Samuel A. Rea, Jr, « The impact of taxes and transfers on labour supply: A review of the evidence », rapport préparé pour le Conseil économique de l'Ontario, document reprographié, Toronto, le 23 septembre 1983, 45 pages; et Lars Osberg, « Behavioural response in the context of socio-economic microanalytic simulation », rapport présenté à la Division des études sociales et économiques, Statistique Canada, document reprographié, avril 1986, 93 pages.

12 E. Cloutier, « Taxes and the labour supply of married women in Canada », Conseil économique du Canada, Document n° 305, Ottawa, mai 1986.

13 T. A. Mroz, « The sensitivity of an empirical model of married women's hours of work to economic and statistical assumptions », *Econometrica* (à paraître).

14 E. J. Driffill et H. S. Rosen, « Taxation and excess burden: A life cycle perspective », *International Economic Review*, vol. 24, octobre 1983, pages 671-683.

15 A. J. Auerbach, L. Kotlikoff et J. Skinner, « The efficiency gains from dynamic tax reform », *International Economic Review*, vol. 24, n° 1, février 1983, pages 81-100.

16 Ces arguments sont présentés dans M. J. Daly, G. J. Lastman et F. Naqib, « The role of tax-deductible saving in the transition from a progressive income tax to a progressive consumption tax », Conseil économique du Canada, Document n° 308, Ottawa, juin 1986.

CHAPITRE 5

1 D. J. S. Brean, « International issues in taxation: The Canadian perspective », Document n° 75, L'Association canadienne d'études fiscales, Toronto, 1984.

2 Nous avons suivi dans la présente section la thèse présentée par D. J. S. Brean, « International portfolio capital: The wedge of the withholding tax », *National Tax Journal*, vol. 37, n° 2, juin 1984, pages 239-248.

3 Les États-Unis ont décidé récemment de ne plus appliquer de retenue fiscale sur les intérêts versés à des non-résidants et l'Allemagne de l'Ouest a rétabli une exemption semblable.

4 J. R. Melvin, *Le régime fiscal et le commerce canadien*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1975, chapitre 2. Cependant, il semble que la recommandation formulée par Melvin soit inapplicable, en ce sens que le Canada ne peut pas exempter l'industrie canadienne à la fois des impôts canadiens et des impôts étrangers sur les sociétés.

5 À cet égard, il est intéressant de souligner que, dans la plupart des lois contre les coalitions, les peines prévues pour la fixation des prix ne s'appliquent pas aux exportateurs.

6 De plus, la plupart des économistes s'entendent pour dire que des problèmes techniques dans l'estimation statistique du report vers l'étranger d'un impôt intérieur causent habituellement des erreurs systématiques à la hausse.

Ce qui s'est passé dernièrement avec la taxe sur le bois d'œuvre ne contredit pas cette affirmation. Il s'agit peut-être ici d'un simple concours de circonstances alors que l'effet négatif de la nouvelle taxe a été temporairement annulé par l'effet positif d'un relèvement cyclique des prix.

7 Il existe généralement un écart d'au plus 10 points de pourcentage entre les taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés dans la plupart des pays industrialisés et le taux appliqué aux États-Unis.

8 John Mutti et Harry Grubert, « Corporate and personal taxation of capital income in a model with trade and capital mobility », U.S. Treasury, septembre 1983, document reprographié.

9 Antal Deutsch et Glenn P. Jenkins, « Tax incentives, revenue transfers, and the taxation of income from foreign investment », dans W. R. Thirsk et J. Whalley, *Tax Policy Options in the 1980s*, Document n° 66, L'Association canadienne d'études fiscales, Toronto, février 1982, pages 217-246.

10 Deutsch et Jenkins, « Tax incentives », page 230.

11 Voir Brean, « International issues », page 110.

12 Nous allons tenter d'expliquer l'arbitrage au moyen d'un exemple plutôt que d'une définition. C'est sur les marchés internationaux des devises que l'on procède à l'arbitrage depuis le plus longtemps. Si un dollar canadien vaut 70 cents US et que le dollar américain coûte 2 DM, combien de marks allemands peut-on obtenir contre un dollar canadien ? Si le prix est autre que 1,4 DM, les arbitragistes peuvent réaliser des profits en achetant la devise sous-évaluée et en la convertissant en une devise surévaluée. Bien entendu, de telles transactions auront pour effet de faire évoluer les cours des devises pour qu'ils atteignent un niveau où les rapports entre les cours des diverses devises seront uniformes. Il y a arbitrage chaque fois qu'une occasion de réaliser un profit se présente parce que l'on a tenté d'exiger deux prix différents pour essentiellement le même bien ou service. L'arbitrage a pour effet d'imposer la « loi du prix unique ». Considérons maintenant un exemple d'arbitrage fiscal sur une petite échelle. Supposons que vous et moi versons chacun 100 $ à l'église que nous fréquentons et que nous déduisons de nos revenus imposables respectifs les sommes correspondantes au titre de dons de charité. Comme vous vous trouvez dans une tranche d'imposition supérieure, vous escomptez recevoir en échange de votre don un remboursement d'impôt de l'ordre de, disons, 50 $; pour ma part, je me trouve dans une fourchette d'imposition inférieure et je ne peux espérer qu'un remboursement de 20 $. Cependant, nous pouvons tous deux tirer profit de cette situation même si deux comportements identiques entraînent des conséquences différentes sur le plan de la fiscalité. Je mets mon don dans votre enveloppe; vous déduisez 200 $ et je ne réclame aucune déduction. Il s'ensuit que nos remboursements d'impôt cumulés grimpent de 70 $ à 100 $ et nous partageons la différence. Bien entendu, cela est illégal et nous ne le ferions pas (surtout si cela mettait en cause les églises que nous fréquentons). Cependant, des ententes semblables, d'une envergure beaucoup plus grande, sont tout à fait légales et se produisent un nombre incalculable de fois. Chaque fois qu'un contribuable tire avantage légalement de mesures fiscales discriminatoires, même si, considérées séparément, ces mesures sont défavorables, il s'agit d'un cas d'arbitrage fiscal.

13 Les filiales canadiennes de sociétés américaines affichent des ratios d'endettement inférieurs à ceux d'entreprises canadiennes de taille comparable.

14 Ces règles limitent les possibilités de déduire les intérêts sur les prêts entre parties liées. On peut habituellement s'y soustraire en contractant des emprunts entre parties non liées, même s'il faut pour cela acquitter des intérêts (déductibles) portant un taux un peu plus élevé.

15 Voir aussi D. J. S. Brean, « Financial dimensions of transfer pricing », dans A. M. Rugman et L. B. Eden, *Multinationals and Transfer Pricing*, Croom-Helm, Londres, 1985, pages 149-169; et Don Lessard, « Transfer prices, taxes and financial markets: Implications for internal financial transfers within the multinational cor-

poration », dans l'ouvrage préparé sous la direction de R. G. Hawkins, *The Economic Effects of the Multinational Corporation*, Greenwich (Connecticut), JAI Press, 1979, pages 101-128.

16 Brean, « International issues », page 129.

17 Deutsch et Jenkins, dans « Tax incentives ».

18 D. Gauthier, « Taxation and life cycle savings behaviour in a small open economy », Document n° 306, Conseil économique du Canada, Ottawa, juin 1986.

19 Voir D. G. Hartman, « Tax policy and foreign direct investment », Document de travail n° 689, National Bureau of Economic Research, New York, juin 1981.

20 Deutsch et Jenkins, dans « Tax incentives ». Ce ratio de réinvestissement est en grande partie fonction des avantages qui découlent du report du paiement des impôts aux États-Unis et qui pourraient être éliminés après l'entrée en vigueur de la réforme fiscale américaine.

21 On peut considérer la différence entre ce résultat et les résultats précédents, qui varient de 0,6 à 4,2 % du revenu de vie entière, comme le coût approximatif pour le Canada d'une taxation étrangère efficace des revenus du capital gagnés au Canada par les non-résidants.

22 On suppose une élasticité de substitution entre le capital et la main-d'œuvre de l'ordre de 0,5.

23 Elle s'exprime par la réalisation présumée des gains de capital des émigrants, au moment du départ.

24 Le comité Meade a discuté longuement du « problème des émigrants » qui pourrait survenir si une taxe sur les dépenses était perçue au Royaume-Uni; on a fait l'hypothèse que les investissements outremer des résidants du Royaume-Uni seraient enregistrés (page 434). On a également examiné le cas des « émigrants » qui revenaient plus tard au Royaume-Uni après une absence de courte ou de longue durée (page 441). Il faudrait dans chaque cas imposer une taxe de sortie et cette taxe serait au retour, au pro rata de la durée de l'absence. Par ailleurs, le comité a précisé que tous les avoirs étrangers devraient être détenus (comme dans le cas du contrôle du change) chez des dépositaires autorisés du Royaume-Uni et que cette règle devrait s'appliquer aux avoirs détenus dans tous les territoires qui ne sont pas assujettis au régime fiscal du Royaume-Uni. En outre, il faudrait que toutes les sommes envoyées à l'étranger continuent de passer par les dépositaires autorisés, qui devraient obtenir un certificat de décharge avant d'effectuer des envois d'argent importants ou de débloquer des avoirs étrangers qui leur avaient été confiés. Ce certificat ne serait accordé que quand tous les impôts en souffrance, y compris la taxe de sortie, auraient été payés (page 441). Institute of Fiscal Studies, *The Structure and Reform of Direct Taxation*, rapport d'un comité présidé par le professeur J. E. Meade, Londres, George Allen and Unwin, 1978.

25 Comité Meade, *Reform of Direct Taxation*, pages 173, 412, 422-423, 445 et 505.

26 Voir J. B. Davies et F. St-Hilaire, *Diverses options de réforme de l'imposition des revenus du capital au Canada – Leurs effets sur l'efficience et la distribution des revenus*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987, chapitre 5.

27 Comité Meade, *Reform of Direct Taxation*, pages 437-438.

CHAPITRE 6

1 Il faut souligner que l'impôt sur les encaisses et le prélèvement à la source ne s'excluent pas réciproquement. On pourrait les combiner, comme cela se fait présentement dans le secteur des richesses naturelles, où l'on trouve à la fois un impôt sur les profits miniers et un impôt sur les sociétés.

2 Voir les pages 233 à 236 du troisième volume du *Rapport* de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (commission Macdonald).

3 Cette section s'inspire de l'étude de Robin Boadway, Neil Bruce et Jack Mintz, « Taxes on capital income in Canada: Analysis and policy », Kingston, Queen's University, chapitre 5.

4 La commission Carter considérait que le rôle de prélèvement à la source était la seule fonction véritable de l'impôt sur les bénéfices des sociétés.

5 Dans le cas des rentes émanant des ressources, les gouvernements sont justifiés d'exercer leurs droits de propriété au moyen d'une taxe quelconque si la ressource est considérée comme partie du patrimoine provincial ou national.

6 Un impôt sur les encaisses des sociétés peut donc être considéré comme un prélèvement sur les profits et les intérêts, en vertu duquel toutes les sommes investies sont immédiatement déductibles.

7 Voir Institute for Fiscal Studies, *The Structure and Reform of Direct Taxation*, rapport d'un comité présidé par le professeur J. E. Meade, Londres, Allen and Unwin, 1978; et le *Rapport* de la commission Macdonald, volume III, pages 233-236.

8 Parmi les quatre pays qu'ont étudiés King et Fullerton, c'est au Royaume-Uni que les taux marginaux effectifs de l'impôt sur le rendement du capital étaient à la fois les moins élevés, en moyenne, et les moins uniformes. La raison en était que, jusqu'à 1984, la fiscalité britannique permettait de passer immédiatement en charges les investissements en machines et de déduire les frais d'intérêt aux fins de l'impôt sur les sociétés. Voir Mervyn King et Don Fullerton, *The Taxation of Income from Capital*, Chicago, Chicago University Press, 1984.

9 Aux termes d'un impôt sur les dépenses des ménages, ceux-ci paieraient des impôts sur le rendement du capital quand ils le dépensent pour fins de consommation. Un impôt personnel qui exonérerait de l'impôt tous les revenus du capital et qui serait associé à un impôt sur les encaisses des sociétés aurait un résultat similaire.

10 On arriverait au même résultat si les revenus provenant de l'épargne non enregistrée n'étaient pas imposables et si toutes les limites applicables aux contributions à des REER (et aux retraits de REER) étaient supprimées. Voir M. J. Daly et F. Naqib, « Designing a nondistortionary personal tax system for Canada », *Economics Letters*, volume 18, 1985, pages 209-212.

11 Dans la mesure où les nouveaux investissements des filiales canadiennes de sociétés étrangères sont financés à même les revenus de ces filiales, la non-déductibilité des frais d'intérêt, aux termes d'un impôt sur les encaisses, pourrait avoir peu d'effet sur l'investissement étranger au Canada. De 1975 à 1979, plus de 90 % de la croissance de l'investissement au Canada a été financée par les profits réinvestis.

12 Comité Meade, *Structure and Reform*, page 230.

13 Comité Meade, *Structure and Reform*, page 233.

14 Confederation of British Industry, *Tax-Time for Change*, Londres, décembre 1985.

15 L'hon. Michael H. Wilson, *Le régime fiscal des sociétés - Un axe de changement*, Ottawa, ministère des Finances, mai 1985.

16 Voir, par exemple, William R. Lawlor, « Surplus stripping and other planning opportunities with the new $500,000 capital gains exemption », *Canadian Tax Journal*, volume 34, n° 1 (janvier-février 1986), pages 49-110.

17 L'hon. Michael H. Wilson, *Documents budgétaires - Pour assurer le renouveau économique*, Ottawa, ministère des Finances, février 1986.

18 Il n'est pas facile de calculer la dépréciation économique réelle. Toutefois, les estimations de Hulten et de Wykoff pourraient fournir des approximations acceptables. Voir Charles R. Hulten et Frank C. Wykoff, « The measurement of economic depreciation », dans *Depreciation, Inflation and the Taxation of Income from Capital*, ouvrage préparé sous la direction de C. Hulten, Washington, Urban Institute Press, 1981.

19 Une réduction aussi importante du taux statutaire de l'impôt sur les sociétés serait accompagnée de gains imprévus considérables pour les propriétaires du capital. L'exemption à vie de 500 000 dollars envisagée pour les plus-values réduirait sensiblement le montant des impôts qui seraient payés sur ces gains imprévus. Mais, en même temps, toute réduction du taux entraînerait une baisse de la valeur déductible des pertes encourues par les sociétés et reportées à des exercices ultérieurs.

20 Le traitement fiscal intégré réservé à l'épargne confiée aux compagnies d'assurance-vie est beaucoup plus complexe. Voir B. Dahlby et A. Macnaughton, « Taxation of life insurance in Canada », Document n° 313, Conseil économique du Canada, septembre 1986.

21 Voir Glenn P. Jenkins, « The role and economic implications of the Canadian dividend tax credit », Document n° 307, Conseil économique du Canada, juin 1986, page 38.

22 Par exemple, celui qui élève des chevaux le fait par plaisir ou parce que cela représente une activité économique rentable. On peut supposer que l'État ne voudra pas subventionner l'élevage des chevaux considéré comme loisir, ni en décourager la pratique comme activité rentable. Il ne pourra faire la distinction entre les deux qu'en exigeant de l'individu qui élève des chevaux pour son bénéfice en tire effectivement des profits. S'il n'y parvient pas, on considérera alors qu'il a entrepris cette activité uniquement pour son propre loisir, même si ce n'était pas là son intention au départ. Voir A. B. Atkinson et J. E. Stiglitz, *Lectures on Public Economics*, Maidenhead (R.-U.), McGraw-Hill Book Company (U.K.) Limited, 1980, page 115.

23 Les actions accréditives permettent aux sociétés de transférer aux actionnaires les dégrèvements fiscaux auxquels donnent droit leurs investissements. Les actionnaires peuvent alors réduire leurs revenus imposables de l'année du montant de ces dégrèvements. Pour une évaluation du financement au moyen des actions accréditives, voir Glenn P. Jenkins, « Cost-effectiveness of after-tax financing: Flow-through shares in Canada », Conseil économique du Canada (à paraître).

24 Signalons que, si le programme de réforme fiscale comprenait un impôt sur les dépenses des particuliers, le taux marginal effectif de l'impôt combiné (sociétés et ménages) correspondrait au taux marginal effectif de l'impôt sur les sociétés présenté à la colonne 8 du tableau 6-9.

25 Les actionnaires doivent habituellement payer un taux marginal d'impôt personnel d'environ 42 %. Advenant l'introduction d'un impôt de 50 % sur les dividendes, le taux marginal effectif de l'impôt sur les dividendes serait donc de 13 %. En supposant que les titulaires des actions les détiennent durant 10 ans, en moyenne, l'imposition de la moitié de la plus-value réalisée se traduirait par un impôt sur les plus-values d'environ 13 %, ce qui correspond au taux marginal effectif de l'impôt que les ménages doivent acquitter sur les dividendes.

26 Le programme que nous proposons (y compris l'abolition de la déduction pour épuisement) traduit notre désir d'arriver à un impôt sur les sociétés qui soit neutre. Après avoir arrêté les diverses mesures fiscales, le taux statutaire de l'impôt sur les sociétés a été fixé de façon à ce que les recettes provenant de cet impôt soient à peu près constantes. Il va sans dire que ces recettes sont plutôt approximatives, de sorte que le taux d'impôt nécessaire pourrait être un peu plus élevé ou un peu plus bas que le chiffre de 33,3 % auquel nous sommes arrivés.

27 En pratique, le dégrèvement accordé pour tenir compte de l'inflation, c'est-à-dire la déduction afférente aux stocks et la déduction pour amortissement, serait réduit d'un montant correspondant au taux d'inflation multiplié par la dette nette impayée des entreprises. Des recommandations semblables se trouvent dans le *Report of the Ontario Committee on Inflation Accounting*, juin 1977, pages 68-71.

28 Le taux moyen de l'impôt sur les sociétés équivaut à la somme des impôts provincial et fédéral, divisée par les profits déclarés avant impôts. En 1984, l'impôt provincial et fédéral sur le revenu se chiffrait à 12,5 milliards de dollars, tandis que les profits déclarés avant impôt atteignaient 56,9 milliards de dollars. Voir Statistique Canada, *Statistiques sur la fiscalité des sociétés*, n° 61-208, 1984, tableau 2.

29 Étant donné que les actionnaires doivent habituellement payer un impôt dont le taux marginal s'élève à 42 %, l'introduction d'un crédit d'impôt de 33,3 % ramènerait à environ 23 % le taux marginal effectif de l'impôt sur les dividendes des ménages. Comme les actionnaires conservent leurs actions, en moyenne, pendant 10 ans,

l'imposition complète des gains en capital au moment de leur réalisation se traduirait par un taux effectif cumulé d'environ 26 %.

CHAPITRE 7

1 C. M. Beach, R. Boadway et N. Bruce, « La fiscalité et l'épargne au Canada », Conseil économique du Canada, Ottawa (à paraître), chap. 10.

2 David F. Bradford, *Blueprints for Basic Tax Reform*, Tax Analysts, Arlington (Virginie), 1984, chap. 2; Beach, Boadway et Bruce, « La fiscalité et l'épargne au Canada ».

3 Cette question a toutefois été abordée dans un rapport antérieur du Conseil, dans lequel on recommandait que de telles restrictions soient relâchées à mesure que les circonstances le permettront. Conseil économique du Canada, *Perspective 2030 - L'avenir des régimes de retraite*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979, recommandation n° 10, page 114.

4 En outre, parce que ces gains importants constituent un rendement supérieur au taux d'actualisation, la valeur actualisée nette de l'impôt calculé suivant la méthode de comptabilité de caisse dépassera celle de l'imposition préalable d'un montant correspondant à la valeur actualisée de l'impôt sur le profit pur, même lorsque les taux marginaux appropriés s'appliquent de façon intégrale.

Prenons l'exemple d'un contribuable imposé à un taux marginal de 30 % qui gagne 1 000 $ avant impôt et souhaite l'épargner. Le taux de rendement est de 20 %, et le taux d'actualisation, de 10 %. L'épargne est retirée et dépensée après un an. Suivant la méthode de l'imposition en comptabilité de caisse, il paie 300 $ d'impôt, ce qui lui laisse 700 $ pour produire un rendement en franchise d'impôt. Suivant la méthode d'imposition préalable, il investit le montant total, 1 000 $, à un taux de 20 %. À la fin de l'année, il retire le montant et paie 360 $ d'impôt dont la valeur actualisée est de 327,27 $. La valeur actualisée supplémentaire, soit 27,27 $, correspond à l'impôt sur le profit pur qui n'est pas taxé sous un régime d'imposition préalable.

CHAPITRE 8

1 E. Cloutier, « Taxes and the labour supply of married women in Canada », Conseil économique du Canada, Document n° 305, Ottawa, mai 1986. L'auteur de cette étude tient compte des illusions des contribuables quant aux taux marginaux d'imposition et suppose que ces illusions n'existent pas quant aux taux moyens.

2 Malcolm Gillis, « Federal sales taxation: A survey of six decades of experience, critiques, and reform proposals », *Canadian Tax Journal*, vol. 33, n° 1, janvier-février 1985, page 71.

3 Bien entendu, certaines raisons d'ordre administratif expliquent l'incorporation des matériaux de construction et des produits manufacturés dans l'assiette de la taxe de vente, étant donné qu'il peut être presque impossible de distinguer les biens vendus aux entreprises de ceux vendus aux ménages.

4 Le montant de la taxe peut être déduit des profits déclarés dans le pays d'origine, mais une déduction est toujours moins intéressante qu'un crédit d'impôt d'un montant équivalent.

5 Wayne Thirsk, « Indirect federal taxes, the cost of capital, and the issue of tax incidence », Conseil économique du Canada, Document n° 294, Ottawa, 1985, tableau 17.

6 L'exonération du logement peut simplement vouloir dire que les produits qui entrent dans la fabrication des habitations seraient toujours taxés, mais que les revenus en nature du capital immobilier ne seraient sujet qu'à l'impôt foncier et non pas à la taxe sur les transactions commerciales.

7 On peut également soutenir que l'indexation des transferts protège les ménages à faible revenu contre les augmentations d'impôt et que, par conséquent, une taxe de vente, une taxe à la valeur ajoutée ou une taxe sur les transactions commerciales pourrait même être légèrement progressive; se reporter à Edgar K. Browning, « The burden of taxation », *Journal of Political Economy*, vol. 86, n° 4, août 1978, pages 649-672. On ne sait pas si, empiriquement, ces résultats sont valables pour le Canada. Certains transferts peuvent ne pas être indexés. D'autres transferts importants, comme les prestations d'assurance-chômage, sont calculés à partir des gains antérieurs. Il est dont possible que la thèse de Browning selon laquelle les impôts indirects sont sans doute moins régressifs qu'on ne le pense généralement ne s'applique peut-être pas au Canada.

CHAPITRE 9

1 Au Canada, l'impôt sur le revenu à l'échelon municipal a été abandonné en 1941, lorsque les provinces ont adhéré à l'Accord de location d'impôts de la période de guerre, conclu avec le gouvernement fédéral. Certaines municipalités du Québec ont perçu leurs propres taxes de vente jusqu'à ce que la province prenne l'entière responsabilité des taxes de vente, en 1964.

2 Pour une revue des études empiriques sur l'incidence de l'impôt foncier au Canada fondé sur le revenu annuel courant, voir W. Thirsk, « Political sensitivity versus economic sensibility: A tale of two property taxes », dans l'ouvrage préparé sous la direction de W. Thirsk et J. Whalley, *Tax Policy Options in the 1980s*, Canadian Tax Paper 66, Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, février 1982, pages 384-407.

3 R.-P. Domingue, « Évaluation et traitement fiscal des rentes imputées appartenant aux propriétaires occupants », Conseil économique du Canada, Document n° 322, Ottawa, mars 1987, pages 63-64.

4 Pour une revue des textes pertinents aux États-Unis, voir S. K. Mayo, « Theory and estimation in the economics of housing demand », *Journal of Urban Economics*, vol. 10, 1981, pages 95-116.

5 Voir, par exemple, P. Chinloy, « Effective property taxes and tax capitalization », *Revue canadienne d'économique*, vol. 11, n° 4, novembre 1978, pages 740-750.

6 Voir, par exemple, P. Mieszkowski et G. R. Zodrow, « The new view of the property tax: A reformulation »,

National Bureau of Economic Research, Document n° 1481, New York, octobre 1984.

7 Voir Thirsk, « Political sensitivity versus economic sensibility », page 390. Pour une autre réconciliation de l'ancienne thèse, de la nouvelle thèse et de la thèse l'impôt foncier selon les avantages reçus, voir P. Hobson, « The economic effects of the property tax: A survey », Conseil économique du Canada, Document n° 317, Ottawa, février 1987.

8 Voir D. Fullerton et Y. Henderson, « Incentive effects of taxes on income from capital: Alternative policies in the 1980s », National Bureau of Economic Research, Document n° 1262, New York, janvier 1984, tableau 5.

9 L'absence d'équité horizontale peut également être causée par des structures différentes de propriété et de consommation à l'intérieur des classes de revenu.

10 La sous-évaluation des propriétés par rapport à leur valeur marchande n'est pas en elle-même une cause d'inéquité horizontale. Si un niveau donné de recettes fiscales doit être perçu et si toutes les propriétés sont évaluées à une fraction constante de la valeur marchande, la sous-évaluation entraînera simplement le recours à des taux d'imposition statutaires plus élevés que ce ne serait le cas dans le cadre d'un régime d'évaluation selon la valeur marchande véritable.

11 Voir, par exemple, D. A. L. Auld, « Taxing capital by taxing real property: The critical issues », document préparé pour le Conseil économique du Canada, 1985, page 87.

12 Voir, par exemple, H. M. Kitchen, *Local Government Finance in Canada*, Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, 1984, page 215.

13 Cet argument ne vaut que si les impôts fonciers ne peuvent pas être répercutés sur les consommateurs. Selon l'analyse traditionnelle de l'impôt foncier, les impôts fonciers acquittés par les entreprises sont répercutés. Selon la nouvelle approche, ils sont supportés par les propriétaires du capital.

14 Le ministère fédéral des Finances estime que près des deux tiers de toutes les sociétés sont « rarement » ou seulement « parfois » imposables. Voir ministère des Finances, *Le régime fiscal des sociétés : Un axe de changement*, Ottawa, mai 1985, page 20.

15 C'est-à-dire les machines et l'équipement qui ne sont pas intégrés au bâtiment, étant donné que, dans la plupart des municipalités, les machines et l'équipement intégrés aux bâtiments font partie de l'assiette de l'impôt foncier.

16 Voir, par exemple, J. Davies et F. St-Hilaire, *Diverses options de réforme de l'imposition des revenus du capital au Canada – Leurs effets sur l'efficience et la distribution des revenus*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987, chapitre 2.

17 Voir S. Damus, P. Hobson et W. Thirsk, « The welfare effects of property taxation in an open economy », Conseil économique du Canada, Document n° 320, Ottawa, mars 1987; et S. Devarajan, D. Fullerton et R. Musgrave, « Estimating the distribution of tax burdens: A comparison of different approaches », *Journal of Public Economics*, vol. 13, n° 2, avril 1980, pages 155-182. Ce résultat s'explique assez simplement. Deux effets opposés sont à l'œuvre. Une réduction des taux de l'impôt foncier commercial réduit le potentiel d'exportation du fardeau de l'impôt foncier vers l'étranger. En même temps, elle réduit aussi la dispersion des taux d'imposition sur le capital, étant donné que le capital investi dans l'immobilier est, en moyenne, imposé à un taux plus élevé que le capital investi dans les autres facteurs de production. Bien que le degré d'exportation de l'impôt soit réduit, la diminution de la dispersion des taux d'impôt donne lieu à une meilleure affectation des ressources. Dans l'ensemble, ce gain d'efficience domine et il y a donc amélioration du bien-être global.

18 Voir, par exemple, S. Damus, P. Hobson et W. Thirsk, « The welfare effects of property taxation ».

19 Voir J. G. Ballentine et W. Thirsk, *L'impôt et la représentation – L'imposition des biens immobiliers non résidentiels et ses conséquences*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1982.

20 Voir, par exemple, R. M. Bird, « The incidence of the property tax: Old wine in new bottles? », *Analyse de politiques*, vol. 2, supplément, 1976; J. Bossons, « Property tax reform: What is desirable? », *Municipal Fiscal Reform in Ontario*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1981; P. Hobson, « The economic effects of the property tax »; H. M. Kitchen, *Local Government Finance in Canada*; et W. Thirsk, « Political sensitivity versus economic sensibility ».

21 Plusieurs gouvernements provinciaux transfèrent maintenant une partie de leurs recettes fiscales aux municipalités. Depuis 1976, la province du Manitoba a distribué 2,2 points de pourcentage de l'impôt fédéral de base sur le revenu des particuliers et 1 point de pourcentage de l'impôt sur les bénéfices des sociétés aux administrations municipales. Ces recettes sont réparties en fonction du nombre d'habitants et remplacent les anciennes subventions inconditionnelles. Des programmes semblables de partage des recettes existent en Colombie-Britannique depuis 1977 et en Saskatchewan depuis 1978. Dans ces deux provinces, l'impôt sur le revenu constitue la plus grande partie de l'assiette fiscale mais d'autres sources de recettes y contribuent aussi. Dans ces deux provinces, les fonds sont distribués aux municipalités au moyen de subventions conditionnelles et inconditionnelles.

22 Voir H. M. Kitchen, *Local Government Finance in Canada*, pages 213-214.

23 Voir R. M. Bird, *Charging for Public Services: A New Look at an Old Idea*, Canadian Tax Paper 59, Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, 1976, page 332.

24 Voir R. M. Bird et N. Slack, *Residential Property Tax Relief in Ontario*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1978, page 1.

CHAPITRE 10

1 Voir John F. Helliwell, « Effects of taxes and royalties on copper mining investment in British Columbia », *Resources Policy*, 1978, pages 35-44. D'importantes modifications ont été apportées depuis 1973 aux déductions pour épuisement accordées par le gouvernement

fédéral. Elles sont maintenant à peu près inexistantes dans les secteurs pétrolier et gazier, mais elles ont été maintenues à l'égard des activités minières sous la forme de déductions pour « épuisement gagné ».

2 Ou quand il est difficile de procéder à l'extraction à des rythmes variables et en commençant par les minerais à plus haute teneur. Voir Paul G. Bradley, John F. Helliwell et John R. Livernois, « Efficient taxation of resource income: The case of copper mining in British Columbia », *Resources Policy*, vol. 7, n° 3, 1981, pages 161-170.

3 Canada, ministère des Finances, *Le régime fiscal des sociétés : Un axe de changement*, Ottawa, mai 1985, page 8.

4 Il faut noter que le calcul des taux d'imposition effectifs présume que les entreprises réalisent des bénéfices imposables et, en conséquence, sont en mesure de tirer parti des avantages qui proviennent des déductions, des exemptions et des dégrèvements prévus par la loi de l'impôt. En 1984 cependant, 2 454 sociétés appartenant principalement aux secteurs minier, pétrolier et gazier ont payé des impôts, tandis que 4 458 autres sociétés n'en ont pas payé parce qu'elles ont subi des pertes. Toutefois, ces pertes se chiffraient à 1 206 millions de dollars, comparé aux 7 124 millions de dollars de bénéfices imposables. Voir Statistique Canada, *Statistiques fiscales des sociétés*, n° de cat. 61-208, Ottawa, 1984, tableau 9.

5 Dans l'étude, le terme « impôts » comprend les impôts fédéral et provinciaux sur les bénéfices des sociétés, ainsi que les redevances et impôts miniers perçus par les provinces. Voir Robin Boadway, Neil Bruce, Ken McKenzie et Jack Mintz, « A calculation of marginal effective tax rates for the Canadian mining industry », *Revue canadienne d'économique*, vol. 20, n° 1, février 1987, pages 1-16.

6 Voir Mireille Éthier et Dominique Simard, « Marginal effective tax rates for the oil industry in Alberta, 1965-84 », Conseil économique du Canada, Document n° 314, Ottawa, octobre 1986.

7 Dans le calcul des taux marginaux d'impôt effectifs applicables aux industries manufacturières mentionnées dans la présente étude, les coûts du financement par actions et du financement par emprunt n'ont pas été établis à partir de données recueillies auprès des entreprises concernées, contrairement aux calculs des taux applicables au secteur des ressources qui ont été présentés dans le présent chapitre. (Il s'ensuit que les taux d'imposition calculés pour le secteur des ressources sont plus près des taux véritables auxquels sont assujetties les entreprises.) Les méthodes employées diffèrent également en ce que les primes de risque spécifiques à ces industries ont été incorporées dans les taux de rendement exigés des capitaux investis dans le secteur des ressources.

8 Robin Boadway, Neil Bruce et Jack Mintz, « Taxation, inflation, and the effective marginal tax rate on capital in Canada », *Revue canadienne d'économique*, vol. 17, n° 1, février 1984, pages 62-79.

9 Canada, ministère des Finances, *Le régime fiscal des sociétés : Un axe de changement*, page 15.

10 Voir l'ouvrage préparé sous la direction de Margo J. Wojciechowski, *Canadian Mining Taxation*, Proceedings No. 17 of the Centre for Resource Studies, Université Queen's, Kingston (Ontario), 1985.

11 Glenn P. Jenkins, « Cost-effectiveness of after-tax financing: Flow-through shares in Canada », Conseil économique du Canada, Document n° 327, Ottawa, juin 1987.

12 Voir, par exemple, Robert D. Cairns, « Reform of exhaustible resource taxation », *Analyse de politiques*, vol. 11, n° 4, 1985, pages 649-658.

Liste des tableaux et illustrations

Tableaux

2-1	Répartition des recettes publiques suivant le palier de gouvernement, Canada, 1985	20
2-2	Taux d'impôt sur les bénéfices des sociétés, Canada, 1986	23
2-3	Taux de la taxe de vente en proportion des investissements bruts en biens d'équipement dans diverses industries, Canada, 1981	31
2-4	Taxes fédérales et provinciales sur les richesses naturelles, Canada, 1969, 1981 et 1985	33
3-1	Taux marginaux d'impôt effectifs, Canada, 1985	37
3-2	Taux marginaux d'impôt effectifs des sociétés sous diverses hypothèses quant au taux d'inflation	39
3-3	Taux marginaux globaux d'impôt effectifs sous diverses hypothèses quant au taux d'inflation	40
4-1	Épargne nationale nette moyenne en pourcentage du produit national net, par composante principale, Canada, 1950-1984	47
4-2	Épargne et investissement bruts moyens en pourcentage du produit intérieur brut, pays de l'OCDE, 1960-1985	49
4-3	Exemple hypothétique illustrant l'inéquité horizontale d'un régime d'imposition du revenu annuel	52
4-4	Taux d'imposition effectif de la consommation future que comporte un impôt sur le revenu annuel	53
4-5	Composition et utilisation du revenu annuel et du revenu de vie entière, Canada, 1970	55
4-6	Taux d'impôt moyens des ménages canadiens, par décile, 1970	56
4-7	Incidence de vie entière de divers modes d'imposition du revenu personnel : Fardeau en pourcentage du revenu de vie entière, Canada, 1970	57
4-8	Incidence sur l'épargne d'une hausse de 1 point de pourcentage du taux de rendement après impôt, selon le groupe d'âge	58
4-9	Fardeau excédentaire d'un impôt de 30 % sur le rendement de l'épargne, selon le groupe d'âge	58
5-1	Proportion du capital utilisé au Canada appartenant à des non-résidants, fin d'année, 1980	63
5-2	Solde de l'endettement international du Canada, certaines années, 1950-1985	64
5-3	Provenance de la formation de capital nette, Canada, 1949-1980	64
6-1	Taux marginaux effectifs de l'impôt sur les sociétés dans un régime d'impôt sur les encaisses	82
6-2	Taux marginaux effectifs de l'impôt combiné (sociétés et ménages) dans un régime d'impôt sur les encaisses des sociétés et sur la consommation des ménages	83
6-3	Taux marginaux effectifs de l'impôt sur les sociétés, selon diverses propositions du ministère des Finances	85

6-4 Taux marginaux effectifs de l'impôt combiné (sociétés et ménages) selon diverses propositions du ministère des Finances 86
6-5 Incidence du budget fédéral de 1986 sur les taux marginaux effectifs de l'impôt sur les sociétés 87
6-6 Incidence du budget fédéral de 1986 sur les taux effectifs de l'impôt combiné (sociétés et ménages) 87
6-7 Taux marginaux effectifs de l'impôt sur les sociétés aux termes des propositions du ministère des Finances (1985) et d'un impôt sur la consommation des ménages 88
6-8 Taux marginaux effectifs de l'impôt combiné (sociétés et ménages) aux termes des propositions du ministère des Finances (1985) et d'un impôt sur la consommation des ménages 88
6-9 Taux marginaux effectifs de l'impôt sur les sociétés aux termes de diverses propositions relatives à l'imposition des bénéfices 89
6-10 Taux marginaux effectifs de l'impôt combiné (sociétés et ménages) aux termes de diverses propositions relatives à l'imposition des bénéfices 90
7-1 Impôt à acquitter et rendement obtenu par le contribuable sur un REER 97
8-1 Impôts indirects, Canada et autres pays de l'OCDE, 1984 105
8-2 Taux marginaux effectifs de l'impôt sur le rendement du capital, Canada, 1985 107
8-3 Assiettes des taxes de vente fédérale et provinciales, Canada, 1980 107
9-1 Impôts fonciers résidentiels et non résidentiels, certaines villes canadiennes, 1978 114
10-1 Taux marginaux d'impôt effectifs dans l'industrie pétrolière en Alberta pour les entreprises non admissibles aux subventions accordées en vertu du Programme d'encouragements pétroliers, 1982 122

Graphiques

2-1 Provenance des recettes gouvernementales (tous niveaux) en pourcentage du total, Canada, certaines années, 1955-1985 21
2-2 Taux moyens d'impôt effectifs des sociétés dans certaines industries, Canada, 1965-1981 25
3-1 Incidence de l'inflation sur les taux d'impôt effectifs, Canada, 1985 40
4-1 Instabilité du revenu, selon le groupe d'âge, Canada, 1983 54
10-1 Taux d'impôt des particuliers, plus taux d'impôt des sociétés et redevances sur les investissements en machines et biens d'équipement au stade de la mise en valeur dans l'industries pétrolière du nord de l'Alberta, 1965-1984 123
10-2 Taux d'impôt des particuliers, plus taux d'impôt des sociétés et redevances sur les investissements en ingénierie et construction au stade de la mise en valeur dans l'industrie pétrolière du nord de l'Alberta (taux de propriété canadienne jusqu'à concurrence de 50 %), 1965-1984 124

10-3 Taux d'impôt des particuliers, plus taux d'impôt des sociétés et redevances sur les investissements en machines et bien d'équipement au stade de l'extraction dans l'industrie pétrolière du nord de l'Alberta, 1965-1984 125
10-4 Taux d'impôt des particuliers, plus taux d'impôt des sociétés et redevances sur les actifs amortissables, Alberta, 1965-1984 126

Figure

4-1 Évolution, sur la durée de la vie, du revenu, de la consommation de l'épargne et de la richesse 48

Équipe de recherche

D. Sewell, directeur

E. Cloutier
M. Daly
S. Damus
M. Éthier
D. Gauthier
J. Jung
P. Mercier
T. Schweitzer

D. Murphy, secrétaire

Le Conseil désire également souligner la contribution de R. A. Jenness, conseiller principal.